

15 Legitimitet i rovdjursförvaltningen

15.1 Legitimitet i rovdjursförvaltningen

Utredningens sammanfattande bedömning: Alla skulle vinna på att samarbeta för att nå kompromisser och kreativa lösningar på konflikter mellan människor och rovdjur. Det är inte enbart vilka beslut som fattas som är avgörande för att besluten skall uppfattas som legitima. Det är också nödvändigt att procedurerna är rättvisa, öppna och att alla behandlas likvärdigt. Utmaningen är att finna de effektiva formerna för samtalet mellan medborgare och förvaltning.

Olika typer av samförvaltning och dialog där staten och aktörer på lokal eller regional nivå på olika sätt delar på ansvaret för förvaltningen är en viktig förutsättning för att legitimera förvaltningen av gemensamma naturresurser som stora rovdjur. Ett ökat deltagande från medborgare och intressenter kan bidra till att legitimera rovdjurspolitik och förvaltning.

Utredningen understryker behovet av en fortsatt utveckling från en situation där förvaltningen endast informerar medborgarna om fattade beslut till en situation där förvaltning och medborgare aktivt delar ansvaret i olika former av samförvaltning.

Ett ökat deltagande av medborgarna i naturresursförvaltningen kräver nytänkande och strukturella förändringar. Förvaltningens strukturer är inte alltid anpassade till ett ökat deltagande, varför omstruktureringar kan bli nödvändiga. Brist på tid och resurser, men även brist på kompetens att hantera medborgare och deltagandeprocesser är ytterligare faktorer som kan försvåra samverkan.

Miljöpolitiken skall präglas av ambitionen att öka medborgarnas deltagande i besluts- och förvaltningsprocesser. Eftersom traditionellt centraliserade myndighetsstrukturer inte anses fungera till-

fredsställande finns en förhoppning om att ett ökat medborgerligt deltagande i såväl politik som förvaltning ska bidra till att nå fastställda miljömål. Ambitionerna kan spåras tillbaka till det internationella Agenda 21-arbetet men även flera internationella konventioner som Sverige ratificerat, t.ex. konventionen om biologisk mångfald och Århuskonventionen.

I de internationella konventionerna tillskrivs ofta lokalsamhället en särskilt viktig roll i naturresursförvaltningen eftersom miljöproblem och konflikter till stor del härrör från verksamheter på lokal nivå och föreställningen därför är att lösningarna bör utformas så nära problemet som möjligt. Av Agenda 21 framgår exempelvis att "Det övergripande målet är att förbättra eller omstrukturerade beslutsprocessen ... så att en bredare delaktighet från allmänheten garanteras" (Agenda 21 8.3). Det ska bland annat ske genom förbättrade planerings- och ledningssystem samt beslutsprocesser som garanterar att allmänheten får tillgång till relevant information och att effektiv delaktighet möjliggörs (Agenda 21 8.3 f).

De officiella ambitionerna till trots är det medborgerliga deltagandet i besluts- och förvaltningsprocesserna rörande miljö, men kanske främst naturresursfrågor fortfarande relativt begränsat, åtminstone i den statliga verksamheten. Det finns flera skäl till varför förändringen från en expertorienterad till en mera inkluderande och regionalt delaktig politik och förvaltning går relativt långsamt. Det krävs inte enbart en ny typ av kompetens och nya resurser för att förvaltningen ska kunna hantera den omställning det innebär att gå från en typ av förvaltning till en annan. Det krävs också att såväl politisk nivå som förvaltning förmår göra en rad viktiga avvägningar som rör demokrati, representativitet, makt och ansvarsutkrävande. Det finns för utredningen anledning att värdera vilka dessa avvägningar är samt vilka förutsättningar och problem som finns med ett ökat medborgerligt deltagande med särskilt fokus på rovdjursförvaltning.

15.2 Rovdjur – en konfliktfylld resurs

Stora rovdjur är omgärdade av motstridiga intressen. De är svåra att skydda och övervaka och därmed möjliga att utrota. Det ställer förvaltningen inför stora utmaningar jämfört med förvaltning av många andra naturresurser. Det faktum att många människor på olika sätt berörs av de stora rovdjuren, direkt eller indirekt, men få

känner ett direkt ansvar för att bevara dem, kan leda till ett tillstånd som medför att de successivt utarmas och i värsta fall utplånas. Denna problematik som ger rovdjursförvaltningen dess specifika karaktär beror på att rovdjursfrågan inte enbart är en biologisk fråga utan i hög grad också berör relationen och interaktionen mellan människa och rovdjur.

Ur ett biologiskt perspektiv är, som framgår av utredningens artbeskrivningar, rovdjursförvaltningen framgångsrik. I enlighet med de fastställda målen är flera av rovdjursstammarna successivt på väg att återta tidigare utbredningsområden. När det gäller sociala eller socioekonomiska aspekter visar däremot genomförda attitydundersökningar, men även existerande faunakriminalitet, att förvaltningen inte kan bedömas lika framgångsrik (Ericsson & Sandström, 2005).

Attitydundersökningar har visat att det finns en omfattande kritik mot riksdagens antalsmål bland de boende i rovdjurstäta områden (Ericsson & Sandström 2005). Även om det sällan rör sig om en majoritet av befolkningen i de kommuner som undersökts, utgör kritikerna en så pass stor minoritet att de inte kan negligeras. Det finns också exempel på kommuner där kritikerna åtminstone i vissa avseenden är i klar majoritet.

I anslutning till de allmänna valen 2006 hölls folkomröstning, utlyst av fyra av de norra kommunerna i Dalarna, Mora, Orsa, Rättvik och Älvdalen, om inställningen till rovdjursförvaltningen. Rovdjursfrågan hade under en tid diskuterats med stor intensitet inom dessa kommuner. Frågan formulerades: ”ska kommunen verka för att det ska bli möjligt att freda tamdjur och hundar vid ett direkt rovdjursangrepp även utanför hägn”. Frågan fick stöd med Ja av en klar majoritet av befolkningen i samtliga fyra kommuner, 71 % av avgivna röster.

Folkomröstningar av detta slag är inte en kommunal angelägenhet, men resultatet bör ändå noteras som en opinionsyttring. En varierande minoritet i de berörda kommunerna röstade emot en förändring. Det fanns således även här olika uppfattningar men den opinion som var kritisk mot den förda rovdjursförvaltningen i detta avseende var i klar majoritet.

Brottsförebyggande rådet, Brå, konstaterar i rapport (2007:22) *Illegal jakt på stora rovdjur* att det finns en utbredd misstro mot rovdjurspolitiken inom vissa intressegrupper. Dessa grupper, liksom lantbrukare i rovdjurstäta områden, drabbas av skador som rovdjuren orsakar, och det finns en klar uppfattning att stats-

makterna inte tar ett tillräckligt ansvar för politikens negativa sidor. Enligt Brå tas besluten långt ifrån de platser där problemen uppstår och rovdjurskonflikten är därför en politisk fråga.

Brå:s intervjuer med jägare, renskötare och lantbrukare ger bilden av tre konfliktteman kring frågan om rovdjurens återutbredning: rovdjuren som hot mot en livsstil, främst som konkurrenter om jaktbart vilt men också på grund av rädsla för personlig säkerhet; rovdjuren som hot mot en näring och då främst rennäringen men också yrkesjakten; rovdjuren som symbol för konflikten mellan styrande och styrda, där frågan om på vilken nivå beslut om skydds jakt och rovdjurspopulationernas storlek i närmiljön ska fattas.

Mycket talar enligt utredningen för att erfarenheterna av rovdjur i kombination med begränsat inflytande över frågan är viktiga faktorer som kan förklara människors negativa attityder till rovdjurspolitik och förvaltning. Många upplever en osäkerhet över hur rovdjursstammarnas utveckling ska påverka lokalsamhället och den egna miljön. Om man upplever att möjligheterna till påverkan av rovdjurspolitiken saknas, i öppen dialog eller på annat sätt, är risken överhängande att en minoritet kritiker övergår till att utgöra en majoritet av befolkningen. Det gäller särskilt vid situationer där människor upplever sig hotade av rovdjur, eller där rovdjur begränsar människors handlingsutrymme.

I takt med att rovdjuren breder ut sig kommer flera människor att skaffa sig personliga erfarenheter av rovdjur på olika sätt. I vissa sammanhang, t.ex. vid rovdjursangrepp på tamdjur, riskerar det att påverka attityderna till rovdjur negativt. I takt med att rovdjurspopulationerna ökar i antal och utbredning beräknas mängden rovdjursskadade/dödade tamdjur öka. Den ur biologisk synpunkt relativt framgångsrika rovdjursförvaltningen riskerar härmed att falla offer för sin egen framgång om man inte samtidigt förmår hantera de konflikter och det missnöje som kan omgärda rovdjuren.

En förutsättning för en väl fungerande rovdjurspolitik och förvaltning är därför att den förmår ta hänsyn till såväl de biologiska som sociala och ekonomiska förutsättningar som omgärdar rovdjuren.

15.3 Legitimitet

Trots att rovdjuren omgärdas av motstridiga intressen finns det mycket som talar för att alla skulle vinna på att samarbeta för att nå kompromisser och kreativa lösningar på konflikter mellan människor och rovdjur. De motstridiga intressen som omgärdar rovdjurspolitik och -förvaltning riskerar att skapa en situation som i samhällsvetenskaplig forskning kallas för ”den sociala fällan” (Rothstein 2003). Den sociala fällan är ett samlingsbegrepp för att antal situationer som aktörer kan befinna sig i och där deras beteende bestäms av bedömningar av andras förmodade beteende.

Även om alla i längden förmodligen skulle vinna på att samarbeta, så väljer man att inte samarbeta om man inte litar på att andra vill eller tänker samarbeta. Det kan gälla enskilda individer och organiserade grupper men också myndigheter. Om rovdjursförvaltningen å ena sidan inte litar på att medborgarna är beredda att samarbeta för att uppnå gemensamma mål så kanske den väljer att inte involvera medborgarna i arbetet. Om medborgarna å andra sidan upplever att förvaltningen inte lyssnar eller att de möten som anordnas inte är meningsfulla, är risken stor att man struntar i att delta. Den sociala fällan slår då igen och såväl förvaltning som medborgare hamnar i en situation där förutsättningarna att nå gemensamma mål försvåras avsevärt (Decker et al 2001, Rothstein 2003, Eksvärd et al 2006).

En förklaring till varför sociala fällor uppstår kan vara avsaknad av regler och arbetsformer som möjliggör att tillit och förtroende kan etableras i organisationer och samhällen. Etablerade regler och vedertagna principer sätter ofta gränser för vad som är möjligt att göra och inte göra. Här ingår såväl formella regler och informella regelsystem, sociala normer och kulturella traditioner.

Om samhällets regler är någorlunda tydliga kan vi på goda grunder förutse vad andra kommer att göra, vi kan planera, investera etc. Ofta förstärker de formella och de informella reglerna varandra. Ibland verkar de dock i motsatt riktning med varandra. När straffen för grova jaktbrott höjts i avskräckande syfte förekommer ändå grova jaktbrott, därför att det enligt vissa sociala normer och kulturella traditioner finns en accepterande attityd till detta. Härtill kommer att risken för upptäckt är eller har varit begränsad (Sandström & Ericsson 2006).

För att rovdjurspolitik och rovdjursförvaltning ska kunna legitimeras är det nödvändigt att skapa tydliga och överskådliga

formella regler och en kultur som i sin tur bidrar till att påverka sociala normer och kulturella traditioner. Även om det är komplicerat att åstadkomma detta visar forskningen att det går att uppbygga det sociala kapital eller det förtroende som är nödvändigt för att etablera ett socialt samarbete och förhindra sociala konflikter (Rothstein 2003, Ostrom 1990, 2005).

Det är alltså möjligt att gå från en situation med bristande tillit till en med hög tillit om de offentliga myndigheterna uppfattas som legitima. Det innebär också att det inte enbart är vilka beslut som fattas som är avgörande för att beslutet skall uppfattas som legitimt. Det är också nödvändigt att procedurerna är rättvisa, öppna och att alla behandlas likvärdigt (Decker et al 2001). Ett mått på framgångsrik förvaltning kring gemensamma resurser är emellertid att aktörerna förmår att nå en för alla parter tillfredsställande kompromiss, eller en överenskommelse som ingen är helt nöjd med men som alla kan leva med. För att det ska vara möjligt är det nödvändigt att människor känner tillit, dvs. att parterna litar på att andra, är lika intresserade av att nå en kompromiss och inte vid första bästa tillfälle frångår den kompromiss som man kommit fram till.

15.4 Kan ökad grad av deltagande bidra till lösningen?

Den samhällsvetenskapliga forskningen har visat att det är möjligt att skapa regelverk och kultur som förhindrar individer och grupper eller samhället att falla i den sociala fällan. Genom ett omfattande empiriskt arbete har t ex. prof. Elinor Ostrom, University of Indiana, USA, analyserat fall där man lyckats ta sig ur fällan eller förhindrat att falla i den (2005). Avgörande för framgång är att berörda aktörer är villiga att engagera sig, vilket i sin tur förutsätter att de uppfattar att andra aktörer också är villiga att engagera sig. Det krävs alltså en stark tillit till andra och till systemet i sig.

Enligt Ostrom är det möjligt att återupprätta tillit till ett förvaltningssystem men det förutsätter att de som brukar resursen har möjlighet att påverka reglerna för resursuttag och skötsel. Det kräver också ett fungerande övervakningssystem av naturresursen och nyttjandegraden av den, samt ett sanktionssystem mot dem som missbrukar uppsatta regler. Helst ska de som övervakar brukarna själva vara brukare eller ha sitt uppdrag från brukarna.

Det är också avgörande att processen vid upprättande av regelverken är god, dvs. att det finns demokratiska beslutsordningar och att aktörerna ges tillgång till relevant kunskap om den naturresurs som ska förvaltas samt tillgång till lokala mötesplatser där man kan lösa konflikter och gemensamma problem.

Dessutom måste förvaltningen vara beredd på förändringar och oväntad respons på förvaltningsåtgärderna. Ny kunskap om den aktuella naturresursen, klimatförändring, sjukdomar etc. kan föranleda omvärderingar av de möjligheter och begränsningar som ligger till grund för förvaltningen eller att ändrade regler är nödvändiga. Ostrom förordar därför en s.k. adaptiv förvaltning.

Enligt Ostrom, men även andra forskare, måste politiska instanser på central och regional nivå tillåta nyttjarna att påverka förvaltningen och de regler som omgärdar den naturresurs som förvaltas. Det har också visat sig att i de fall där dessa förutsättningar fungerar, påverkas och till och med omvandlas individernas syn på vad som ligger i deras egenintresse. Kombinationen tillit och demokrati, dvs. en situation där vi i samtal med varandra är beredda att lyssna till och ta till oss synpunkter från andra med motstridiga argument och intressen, ökar förutsättningarna för att nå gemensamma lösningar. Enligt Ostrom är konflikthantering en viktig komponent i robusta förvaltningssystem.

Mot bakgrund av de uttalade ambitionerna från riksdag och regering att öka det medborgerliga deltagandet är utmaningen således att finna de effektiva formerna för samtalet mellan medborgare och förvaltning.

När ökad grad av deltagande i miljöförvaltning diskuteras är det lätt att få uppfattningen att det förutsätter att vi går från en extrem till en annan, dvs. från statlig till lokal förvaltning. Renodlad statlig eller lokal förvaltning av gemensamma resurser skiljer sig inte enbart till sin form utan ofta även till sitt innehåll. Enligt prof. Fikret Berkes, University of Manitoba, Kanada, baseras statlig förvaltning i hög utsträckning på vetenskapliga kunskaper som sällan tar specifika hänsyn till lokala förhållanden. Den kultur som råder inom statlig förvaltning har ofta en stark tro på generaliserbarhet. Styrningen upprätthålls av nationella lagar och regler och efterhålls genom myndighetsutövning.

I motsats till statlig förvaltning är ofta lokal förvaltning informell. Även kunskapsbasen är annorlunda, med fokus på traditionell och lokal kunskap om närområdet. Beslut fattas ofta genom kon-

sensus. Brott mot reglerna leder till samhällsbaserade sociala sanktioner inom lokalsamhället (Berkes 1994).

Båda förvaltningsformerna kan förknippas med såväl för- som nackdelar. Medan statlig förvaltning idealt har en bättre överblick jämfört med lokal förvaltning är risken stor att statlig förvaltning har dålig kunskap om lokala förhållanden. Det riskerar i sin tur att medföra att de beslut som fattas inte är lokalt förankrade eller ens anpassade till en lokal miljö. I ett renodlat lokalt förvaltnings-system är det ofta möjligt att finna lokalt anpassade lösningar. En risk är emellertid att den lokalt baserade förvaltningen inte tar hänsyn till helheten utan enbart det lokala och dess förutsättningar utan att ta med i beräkningen vad de lokala förändringarna för med sig i ett större perspektiv (Berkes 1994).

Det ideala är därför att försöka kombinera fördelarna med de två systemen och det är också just detta som forskningen kring förvaltning av gemensamma naturresurser i allt högre utsträckning koncentrerar sig på. Olika typer av samförvaltning där staten och aktörer på lokal eller regional nivå på olika sätt delar på ansvaret för förvaltningen lyfts i dag fram som en viktig förutsättning för att legitimera förvaltning av gemensamma naturresurser som t ex. rovdjur (Carlsson & Berkes 2005, Jonsson 2004, Piritz 2005).

15.5 Vad är möjligt att uppnå med ökat deltagande?

Prof. Lars Carlsson, Luleå Tekniska Universitet och Fikret Berkes har sammanfattat de fördelar som kan uppnås med hjälp av ökat deltagande i olika typer av samförvaltningsformer (2005). Forskarna menar att i ett samförvaltningssystem kan förvaltningsuppgifter fördelas till lämplig nivå, där vissa uppgifter är mera lämpade att utföra på lokal nivå, medan andra uppgifter kräver mera av överblick och samordning och därmed är mer lämpade för en central nivå. I ett samförvaltningssystem är det också möjligt att se till att förvaltningsuppgifterna kompletterar istället för att motverka varandra. Ett samförvaltningssystem skulle därmed kunna vara betydligt mera effektivt och flexibelt, jämfört med renodlad central statlig förvaltning.

Om man översätter detta i termer av rovdjursförvaltning skulle det till exempel kunna innebära att vissa av rovdjuren kan förvaltas på regional nivå, medan andra djur möjligen kräver en mera samordnad förvaltning som sträcker sig över flera län.

Genom att fördela uppgifter mellan nivåerna skulle man kunna skapa en effektivare förvaltning. Att hantera s k problemdjur skulle också kunna vara en fråga som helt och hållet delegeras till regional nivå, eftersom man på regional nivå har större kunskap om lokala förutsättningar.

Samförvaltning kan också enligt Carlsson/Berkes bidra till ett utbyte av resurser. Den lokala nivån kan ha kunskap om naturresursen som sådan, som den centrala nivån behöver för att kunna fatta adekvata beslut medan den centrala nivån kan ha andra typer av tillgångar, som till exempel teknik, vetenskaplig kunskap och annat som den lokala nivån saknar. Ett utbyte av dessa kunskaper och tillgångar skapar bättre förutsättningar att förvalta resurser.

En utmaning för rovdjursförvaltningen är att överbrygga klyftan mellan olika kunskapssyner, främst vetenskapligt baserad kunskap och lokal kunskap.

De båda forskarna menar också, i likhet med Elinor Ostrom att samförvaltning länkar samman aktörer och organisationer på olika nivåer i ett horisontellt nätverk istället för i vertikala hierarkier. På så sätt koordineras aktiviteter i relation till en särskild naturresurs på ett mer effektivt sätt än annars skulle vara fallet. De överlappande förvaltningsstrukturerna ökar till exempel förutsättningarna att sprida information om framgångsrika metoder att förvalta rovdjur.

Dessutom leder samförvaltning, enligt forskarna, till att kostnaderna reduceras. Genom att regler rörande tillgång till och övervakning av naturresursen klargörs är det möjligt att reducera konflikter mellan nivåerna och mellan aktörerna, vilket innebär att användarna inte behöver använda sig av tid och resurser för att lösa dessa konflikter. Det torde vara särskilt relevant när det gäller förvaltningen av rovdjur eftersom t ex. valet av inventeringsmetoder ofta utgjort en källa till konflikt mellan aktörerna. Om man kan nå konsensus kring dessa metoder skulle man också kunna ägna tid och kraft åt andra förvaltningsuppgifter.

Carlsson/Berkes menar liksom Ostrom att etablering av samförvaltning kan bidra till att lösa konflikter mellan lokal och central nivå. Att med framgång lösa konflikter utgör enligt forskarna en förutsättning för en långsiktigt hållbar förvaltningslösning.

Berkes har också tillsammans med andra forskare lyft fram ökad regel efterlevnad som ytterligare en fördel med samförvaltning, eftersom förvaltningsformen ger större förståelse för de regler som

skapats, plus att tillgången till resurser i förvaltningen i större utsträckning utgår ifrån lokalsamhällets perspektiv och behov.

Samförvaltning, i den meningen att makten mellan de olika nivåerna och mellan aktörer kan fördelas olika, kan ta sig många olika uttryck. Det beror på vad som avses med deltagande, vad som är syftet med deltagande och i vilken grad medborgare eller organiserade grupper ska delta i förvaltningen.

15.6 Vad avses med begreppet deltagande?

I svensk miljöpolitik eftersträvas ett ökat deltagande. Det är emellertid ofta oklart vad som avses med deltagande. Vilket syfte som finns med deltagande och om det är möjligt mot bakgrund av tillgängliga resurser att etablera olika former av deltagande, samt vilken typ av deltagande som är lämpligt med tanke på uppgiften.

Själva begreppet deltagande syftar på att individer som vanligtvis befinner sig utanför den formella statliga eller kommunala beslutsapparaten involveras i den offentliga politiken. Till skillnad från den representativa demokratin, där medborgarna väljer representanter att representera sig och sina åsikter förväntas var och en själv delta i skapandet av politik, förvaltningsplaner och åtgärder. Det medborgerliga deltagandet förväntas dock sällan ersätta den representativa demokratin helt och hållet, utan bidrar ofta till att komplettera politiskt fattade beslut. Det innebär också att deltagandet är starkt inriktat på relationer till förvaltningen.

Deltagandet kan ske på olika sätt. Förenklat är förvaltningens tre uppgifter mot bakgrund av fattade beslut att 1. Fastställa målen för förvaltningen, 2. Fastställa vilka kunskaper som skall ligga till grund för förvaltningen, 3. Implementera, dvs. förverkliga de fastställda målen. Traditionellt är det staten som varit ansvarig för samtliga uppgifter. En ökad grad av deltagande finns när det gäller planering och implementering. Vid samförvaltning är det emellertid att föredra att även lokal eller traditionell kunskap tas tillvara, dvs. att deltagande inkluderas i alla tre faserna.

15.7 Vad är syftet med deltagande?

Precis som begreppet deltagande ofta används på ett diffust sätt är skälen till varför medborgerligt deltagande bör öka också ofta oklara. Det räcker inte med att etablera till exempel regionala rovdjursgrupper om man inte vet vilka problem de ska bidra till att lösa eller vilka mål som ska uppnås med hjälp av grupperna. Avsaknad av klara direktiv riskerar också att skapa onödiga förväntningar och konflikter om vad som egentligen är målsättningen med deltagandet. Det är därför nödvändigt att fastställa vad det är man vill uppnå med en ökad grad av deltagande.

Är syftet ett mål i sig, dvs. att demokratisera förvaltningen eller är deltagandet ett medel som syftar till att informera och utbilda medborgare, att inkorporera medborgarna och deras erfarenheter, kunskaper och värderingar i förvaltningen, att legitimera förvaltningsåtgärderna, att få hjälp med implementering av olika åtgärder eller att reducera olika konflikter (Lauber & Knuth 2000, Priscoli 1998, Jonsson 2004). Samtliga syften är relevanta och behöver inte utesluta varandra utan kan snarare komplettera varandra. Det krävs emellertid olika medel men också att man riktar sig till olika målgrupper för att t.ex. demokratisera förvaltningen eller att få hjälp med implementeringen av ett nytt inventeringssystem av rovdjur. Det är inte bara nödvändigt att fastställa vad som är syftet med deltagande för att skapa klara direktiv för såväl förvaltning som medborgare utan också för att kunna tillämpa adekvata åtgärder.

15.8 Vem ska delta?

När syftet med ökat deltagande fastställs är det också nödvändigt att definiera vilken målgruppen är för det ökande deltagandet. Beroende på vilket syftet är med deltagandet riktar man sig också till olika målgrupper. Är det medborgare i allmänhet som ska fås att delta mera aktivt eller är det organiserade grupper eller lokalsamhällen som ska engageras? Är syftet att demokratisera användningen av en gemensam naturresurs är det rimligt att rikta sig till medborgare i allmänhet. Är syftet istället att legitimera rovdjurspolitik och förvaltning kan organiserade grupper spela en viktig roll. Om det handlar om att skapa acceptans för ett vargrevir är det snarare det omgivande lokalsamhället som måste involveras i för-

valtningen. Det är sällan som dessa grupper helt och hållet utesluter varandra. De kan spela olika roller i en beslutsprocess olika faser.

Om man väljer att i huvudsak fokusera på en av dessa målgrupper som när det gäller rovdjursgrupperna, där främst organiserade intressen är företrädde, måste man se till att det inte får negativa konsekvenser för de andra kategorierna. En fråga är hur långt det direkta deltagandet av individer eller organisationer kan sträcka sig utan att särskilda intressen vinner fördelar på svagare eller oorganiserade intressens bekostnad (Jonsson 2004). Vem som ska delta är ytterst en fråga om representativitet och förutsättningar för ansvarsutkrävande, dvs. demokratins två grundstenar. Förutsättningarna att legitimera förvaltningen av till exempel rovdjur tycks öka om alla berörda intressen finns representerade. Ett problem är dock att alla grupper inte är organiserade. Det gäller att finna en balans mellan indirekt och direkt representation.

15.9 I vilken grad ska medborgarna delta?

Om deltagande individer eller grupper som vanligtvis befinner sig utanför den formella statliga eller kommunala beslutsapparaten ska involveras i förvaltningen uppstår genast frågan i vilken utsträckning de ska delta. I vilken utsträckning ska till exempel rovdjursgrupper få påverka regionala och nationella förvaltningsplaner. Är det möjligt att överföra beslutsrätt eller ska inflytandet främst bestå i utbyte av kunskap och information.

Det är inte säkert att utbyte av kunskap och information är tillräckligt för att på ett framgångsrikt sätt hantera konflikter mellan rovdjur och människor. För att nå framgång måste ytterligare någon form av involvering av medborgarna ske i beslutsprocessen. Forskningen om förvaltningen av vilt och då inte enbart rovvilt visar också att det skett en radikal förändring av viltförvaltningen när det gäller beslutsprocessen under de senaste tio åren vad gäller graden av deltagande. Ett stort antal skalor har presenterats för ändamålet. Gemensamt för skalorna eller inflytandetrapporna är att de visar en utveckling från en situation där förvaltningen endast informerar medborgarna om fattade beslut till en situation där förvaltning och medborgare aktivt delar ansvaret i någon form av samförvaltning (Arnstein 1969, Berkes 1994, Pinkerton 1989, Decker et al. 2001, Campbell 1996, m.fl.). Genom stegen är det möjligt att skilja på olika grader av deltagande från medverkan, via

medinflytande och medansvar till medbestämmande (Jonsson 2004).

Viltförvaltningen har under lång tid i huvudsak präglats av passiv medverkan, dvs. en situation där medborgarna egentligen inte har något inflytande, och där den expertroll som förvaltningen har medger att beslut kan fattas utan att medborgarnas åsikter behöver övervägas (Jonsson 2004, Decker et al. 2001). Under de senaste åren har förvaltningen i allt högre utsträckning rört sig i riktning mot medinflytande och medansvar, dvs. där myndigheter arbetar aktivt med att förmedla information och beaktar medborgarnas synpunkter, innan beslut fattas. Så fungerar t.ex. i dag det centrala Rådet för rovdjursfrågor. Det förekommer attitydundersökningar där medborgares åsikter samlas in på ett systematiskt sätt (Jonsson 2004, Decker et al. 2001). I flera fall visar forskningen att man tagit ytterligare steg mot en ökad grad av deltagande och involverat medborgarna i förvaltningsprocessen. Det gäller såväl den initiala planeringsfasen, kunskapsuppbyggnadsfasen och implementeringsfasen.

15.10 Problem och utmaningar med ökat deltagande

Den samhällsvetenskapliga forskningen om gemensamma naturresurser som t ex. rovdjur visar att en ökad grad av deltagande kan bidra till att legitimera politik och förvaltning. Ökat deltagande leder emellertid inte per automatik till att bättre beslut fattas eller att förvaltningen inte drabbas av motgångar. En rad viktiga avvägningar måste göras mellan biologiska och sociala aspekter, representativ och deltagande demokrati och maktindelning mellan olika nivåer.

Till detta kommer att det finns andra svårigheter eller utmaningar som också måste hanteras för att vinna de fördelar som en ökad grad av deltagande kan ge. Det är inte helt ovanligt att det finns ett internt motstånd inom naturresursförvaltningen och hos vissa intressegrupper till att medborgare skall involveras i förvaltningsprocessen. Förvaltningens strukturer är inte alltid anpassade till ett ökat deltagande, varför omstruktureringar kan bli nödvändiga. Brist på tid och resurser, men även brist på kompetens att hantera medborgare och deltagandeprocesser är ytterligare faktorer som kan bidra till att förstärka motståndet inom förvaltningen (Decker et al. 2001).

Det är ofta också komplicerat att nå ut till medborgarna. Det kanske inte finns ett tillräckligt stort intresse för den aktuella frågan bland medborgarna eller organiserade intressen. Medborgarna kan också vara utspridda över stora geografiska områden och svåra att nå av detta skäl. När synpunkter kring politik och förvaltning kommer in kan dessa vara svåra att väga mot varandra. Relationen mellan medborgare och förvaltning eller myndighet kan också lida brist på tillit så att det är svårt att etablera någon form av deltagande (Decker et al. 2001).

15.10.1 Heterogenitet

Om det råder stora skillnader i t ex. attityder till rovdjur, förmåga att hantera de konsekvenser som fler rovdjur medför eller att kostnaderna för en växande rovdjursstam fördelas ojämnt mellan olika nivåer eller regioner är det betydligt svårare att etablera legitimitet för förvaltningen än i en mer homogen situation (Ostrom 2005).

När det gäller attityder kommer det sannolikt alltid att finnas relativt extrema åsikter antingen för eller emot rovdjur. De grupper som representerar dessa åsikter vill sällan vara med i olika samförvaltningsarrangemang eftersom de inte vill kompromissa om sina åsikter. Dessa grupper är ofta små och har sällan möjligheter att underminera rådande politik och förvaltning. Ofta kan olika aktioner som vidtas av dessa grupper ha direkt motsatt effekt än vad som var avsett.

En stor spännvidd i attityder är ändå problematisk och utgör en utmaning eftersom det kan vara svårare att nå långsiktigt hållbara kompromisser.

Om grupper av medborgare upplever att de får bära en större börda för rovdjurspolitiken, jämfört med andra, kan det också skapa problem och kräver åtgärder i form av ekonomisk ersättning eller annan typ av kompensation för att skapa acceptans för en ökande rovdjursstam.

15.10.2 Förändrade attityder

Attityderna till rovdjur har successivt förändrats över tid. Från en situation där rovdjurens värde bedömdes som relativt ringa eller enbart negativt till en situation där många anser att rovdjuren har ett värde i sig och att de fyller en viktig funktion i bevarandet av biologisk mångfald.

15.10.3 Skala

Ytterligare en utmaning för förvaltningen av rovdjur är att förvaltningen omfattar en lämplig skala för att den skall kunna fatta långsiktiga beslut. Mycket talar för att rovdjursarterna under vissa förutsättningar kan förvaltas på regional nivå. Det gäller björn, järv, kungsörn, lo och varg. För varg krävs regelmässigt, liksom ibland för de övriga arterna, samverkan över länsgränserna för att välgrundade beslut ska kunna fattas. Det krävs också en nationell överblick över rovdjursutvecklingen och förvaltningen som motiverar ett växelspel mellan regional förvaltning, samverkan mellan län och med den nationella nivån. Förvaltningsuppgifterna kompletterar varandra.

15.10.4 Mellanstatliga aspekter

Sverige delar rovdjursstammar i skandinaviska populationer med Norge. Visst utbyte sker också med Finland och ibland via Finland och Norge med Ryssland. Även här är det nödvändigt att etablera ett närmare samarbete över gränserna för att långsiktigt hållbara beslut ska kunna fattas. Mellanstatligt samarbete förutsätter ett mera omfattande samarbete på politisk nivå, eftersom det inte enbart handlar om att jämka samman regionala målsättningar inom ramen för en nationell politik utan i viss mån också om att jämka samman olika nationers politik.

Europeiska unionen spelar därtill en viktig roll genom bl.a. Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet som till viss del fastställer spelplanen för den svenska rovdjurspolitiken. Konsekvenserna utvecklas i ett särskilt kapitel.

15.10.5 Osäkerhet

En rad oförutsedda händelser kan inträffa som påverkar förutsättningarna att nå fastställda mål, som t ex sjukdomar bland rovdjur eller bytesdjur, effekter av klimatförändringar, men också teknologiska förändringar, möjligheter för människor att spåra och döda sändarförsedda eller andra rovdjur, eller ekonomiska förändringar som kan leda till en lägre acceptans för de som på olika sätt drabbas av rovdjursangrepp. Förvaltningen måste därför vara tillräckligt flexibel eller adaptiv för att kunna hantera dessa typer av osäkerhet. Här krävs en avvägning mellan stabilitet och flexibilitet.

16 En utvecklad rovdjursförvaltning

16.1 Det offentliga åtagandet

Utredningens förslag: Ansvaret för förvaltningen av och kostnaderna för stora rovdjur är i allt väsentligt ett ansvar för staten. Kostnadsansvaret omfattar både förvaltning och ersättning för de skador som de stora rovdjuren förorsakar.

Konventionen om biologisk mångfald var ett resultat från FN-toppmötet om miljö och hållbar utveckling i Rio de Janeiro, Brasilien 1992. I konventionen förbinder sig de länder som ratificerat den, däribland Sverige, att solidariskt med andra länder samarbeta för att säkra variationsrikedomen hos livet på jorden. Den bärande tanken är att främja viljan att bevara biologisk mångfald, genom att ta tillvara och utveckla metoder för att nyttja naturen på ett hållbart sätt, samtidigt som nyttan fördelas rättvist. Utöver Rio-konventionen finns en rad överenskommelser som genom statsrättsliga avtal reglerar hur vi ska bevara och nyttja biologisk mångfald. Medlemskapet i Europeiska unionen innebär också förpliktelser för Sverige som nation att tillämpa bl.a. Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet.

De stora rovdjuren befinner sig i toppen på näringspyramiden. Deras situation återspeglar på många sätt tillståndet i den omgivande miljön. De utgör en viktig del av den biologiska mångfalden. De fascinerar många människor genom sina livsmönster. Samtidigt uppstår konflikter mellan strävan att behålla de stora rovdjuren i faunan och människor som känner oro och osäkerhet för sig själva och för barn, konflikter med näringsverksamhet som renskötsel, lantbruk och annan djurhållning, jakt samt andra konflikter med enskilda människors intressen. Rovdjursförvaltningen berör i hög grad relationen och interaktionen mellan människa och rovdjur. Det kräver en framsynt, förekommande och aktiv förvaltning.

De stora rovdjuren måste, bl.a. genom de internationella överenskommelser Sverige ingått samt till följd av EU:s regelverk, anses som en del i Sveriges offentliga åtagande. Om det offentliga inte engagerar sig inom området stora rovdjur och biologisk mångfald kan man dessutom befara att satsningarna blir otillräckliga. Det betyder att ansvaret för förvaltningen av de stora rovdjuren och de kostnader det medför i allt väsentligt ska ses som ett offentligt ansvar. Av detta bör också i princip följa kostnadsansvar såväl för förvaltning som visst kostnadsansvar för ersättning för de skador som de stora rovdjuren förorsakar.

Avgränsningen mot vad som kan anses som statligt ansvar och normalt skydd för boskap och annan djurhållning är dock inte självklar. Störst är oklarheterna när det gäller avgränsningar gentemot skador eller kostnader som normalt brukaren bär eller som ersätts genom försäkringstekniska lösningar. Det gäller särskilt ansvaret för förebyggande skyddsåtgärder. Utredningen har här valt att följa hittillsvarande regelverk med få utvidgningar. Ersättningsnivåer och regelverk vid rovdjursskador på tamdjur behandlas i ett särskilt kapitel i utredningen.

Hittills har det offentliga ansvaret för de stora rovdjuren utövats av staten, inte av kommuner och landsting. Utredningen finner inte anledning att föreslå någon ändring.

De generella motiv som har uppställts för offentliga åtaganden inom olika områden har i regel sitt ursprung i ekonomiska teorier om statens roll i samhällsekonomin. Det är dock i många fall möjligt att tillämpa de resonemang som förs i sådana sammanhang också på icke-ekonomiska frågeställningar (Ds 1994:53). Härutöver finns givetvis också politiska doktriner om omfattningen och inriktningen av det offentliga åtagandet. Utredningen går dock inte in på den politiska debatten på detta område. Däremot finns anledning erinra om att de generella kommittédirektiven ålägger statliga utredningar att pröva om en befintlig eller föreslagen uppgift ska vara ett offentligt åtagande.

16.2 Adaptiv förvaltning

Utredningens förslag: Den framtida rovdjursförvaltningen ska vara adaptiv, dvs. lärande, och fortlöpande inhämta ny kunskap om rovdjuren, bytesdjuren och framförallt utvärdera effekterna av genomförda förvaltningsåtgärder. Erfarenheter och nya kunskaper ska kontinuerligt återföras in i förvaltningen. Särskilt viktigt är detta för arter som är känsliga för jakt och där samhällets regelverk och mål sätter gränser.

Förvaltning av de stora rovdjuren ställer nya krav på viltförvaltningen. Rovdjursförvaltningen kan inte isoleras från annan viltförvaltning eftersom relationen mellan rovdjur och bytesdjur är starkt sammanlänkade. Kunskaperna om viltstammarnas utveckling och effekterna av jakt måste fördjupas. Den utformning av rovdjursförvaltningen utredningen förordar kommer att ställa krav på uppföljning av jaktens effekter. Samtidigt kan inget förvaltningssystem vara så precist att det i detalj kan förutse en viltstams utveckling.

Det krävs därför en adaptiv förvaltning, en lärande förvaltning, som hela tiden inhämtar ny kunskap om rovdjuren, bytesdjuren och framförallt kontinuerligt utvärderar effekterna av genomförda förvaltningsåtgärder samt återför vunna erfarenheter in i den framtida förvaltningen. Särskilt viktigt är detta för arter som är känsliga för jakt och där samhällets regelverk och mål sätter gränserna.

Den hittillsvarande rovdjurspolitiken saknar prognoser och långsiktiga mål för stammarnas utveckling både nationellt och regionalt. En sådan rovdjurspolitik är svår att kommunicera med medborgarna. Det är bättre med mål som i efterhand kan revideras än inga mål alls.

De flesta länsstyrelser har, på uppdrag av Naturvårdsverket, tillsammans med de regionala rovdjursgrupperna utarbetat regionala rovdjursplaner, vars avsikt är att bygga på de biologiska och sociala förutsättningar som råder i det enskilda länet. Det är en bra början som utredningen föreslår ska utvecklas till det instrument som utgör grunden för den operativa rovdjursförvaltningen, vilken enligt utredningen helt bör bedrivas på den regionala nivån.

Den nödvändiga processen att utarbeta regionala förvaltningsplaner måste utvecklas i en dialog om nationella mål så att de kan bringas i överensstämmelse med varandra. I denna uppgift måste ingå att värdera såväl minimimål och etappmål som toleransnivåer.

Härigenom kan det regionala ansvaret för den operativa rovdjursförvaltningen bedrivas inom ramen för ett nationellt ansvar.

16.3 En ny grundläggande struktur för rovdjursförvaltningen

Utredningens förslag: Naturvårdsverkets nationella roll i rovdjursförvaltningen ska upprätthållas och tydliggöras. Naturvårdsverket ska säkerställa nationell överblick, analyskapacitet, policy, metodutveckling och fullgörandet av de internationella åtagandena på rovdjursområdet.

Det operativa ansvaret för rovdjursförvaltningen ska vara regionalt och åvila länsstyrelserna. Det regionala ansvaret bör införas så snart regionala förvaltningsplaner är fastställda. Ansvarsfördelningen inom rovdjursförvaltningens olika delar ska tydliggöras i en särskild förordning om rovdjursförvaltningen. Förordningen bör behandlas i anslutning till den översyn av jaktlagstiftningen utredningen föreslår.

För att rovdjurspolitiken ska kunna genomföras krävs en fungerande rovdjursförvaltning. Denna är ett system med olika aktörer med skilda uppdrag och ansvar. Rovdjursförvaltningen utgör, tillsammans med den forskning som bedrivs om de stora rovdjuren samt insatser för uppföljning och utvärdering, den grund som verkställandet av rovdjurspolitiken står på.

Som framhållits i tidigare avsnitt ska rovdjursförvaltningen präglas av ambitionen att öka medborgarnas deltagande i besluts- och förvaltningsprocesser. Den kultur som råder inom statlig förvaltning har ofta en stark tro på generaliserbarhet. Styrningen upprätthålls genom nationella lagar och regler och efterhålls genom myndighetsutövning. Lokal förvaltning är mera informell, med fokus på erfarenheter samt traditionell och lokal kunskap.

Medan statlig förvaltning ofta har en bättre överblick än lokal förvaltning finns risken att den har dålig kunskap om lokala förhållanden, vilket riskerar medföra att de beslut som fattas inte är lokalt förankrade eller ens anpassade till en lokal miljö. Risken med lokalt baserad förvaltning är att den inte tar hänsyn till helheten utan enbart det lokala. Det ideala blir att försöka kombinera fördelarna med de två alternativen i en ökad grad av samförvaltning.

Det förutsätter att alltmer av det operativa ansvaret för förvaltningen sker på regional nivå, där den statliga förvaltningen genom länsstyrelsen bör få utvidgade möjligheter både att föra dialogen med medborgarna i de forum och former som är nödvändiga och att inventera, planera, förbereda, fatta och verkställa beslut.

Den nationella överblicken och policyskapandet ska upprätthållas och tydliggöras. Centrala myndigheter som Naturvårdsverket måste också i framtiden ha viktiga uppgifter för att säkerställa överblick, analyskapacitet, policy, metodutveckling och Sveriges ansvar enligt internationella åtaganden samt att tillvarata andra länders erfarenheter. Roller och ansvarsfördelning mellan olika aktörer i rovdjursförvaltningen bör klargöras och renodlas. I dag råder oklarheter om roll- och ansvarsfördelning. För medborgarna är det svårt att veta vem som ansvarar för vad. Ansvarsfördelningen mellan parter och nivåer i rovdjursförvaltningen ska enligt utredningen tydliggöras i en särskild förordning om rovdjursförvaltning. Förordningen bör behandlas senast i anslutning till den översyn av jaktlagen och jaktförordningen som utredningen föreslår i kapitel 12.

Inventering av rovdjursstammarna är en metod som är nödvändig för att bedöma beståndens utveckling, även för att värdera gynnsam bevarandestatus. Ambitionsnivån bör fortsatt vara hög, vilket kräver resurser. Samverkan i inventeringsarbetet med samebyar inom renskötselområdet samt med företrädare för skogsbruket, jägare och andra naturintresserade ska förstärkas. Förberedelserna inför och genomförandet av inventeringar kan dessutom skapa viktiga mötesplatser för kommunikation och samverkan. Utredningens förslag beträffande inventeringsverksamheten redovisas i ett särskilt kapitel.

Samverkansmöjligheterna med företrädare för olika organisationer främst i de regionala rovdjursgrupperna kan tillvaratas ytterligare. Denna form kallas ofta *medverkande förvaltning*. En fördjupad bedömning av rovdjursstammarnas utveckling i ett längre tidsperspektiv och behovet av förvaltningsåtgärder genom ett system med regionala förvaltningsplaner, som i viss mån redan har prövats, ska vara en del i denna samverkan.

För att skapa en helhet i förvaltningen av rovdjursstammarna ska regionala förvaltningsplaner samordnas på nationell nivå och bli föremål för nationellt fastställande. De regionala förvaltningsplanerna bör helst fastställas för alla arter vid samma tidpunkt.

Det operativa ansvaret för rovdjursförvaltningen ska vara regionalt. Ett regionalt operativt ansvar för rovdjursförvaltningen bör införas så snart regionala förvaltningsplaner är fastställda. Det gäller även ansvaret för skydds jakt och, i förekommande fall, licensjakt. Av bl.a. rättssäkerhetsskäl är det nödvändigt att kunna utkräva ansvar för fattade beslut, särskilt i den operativa förvaltningen. Ytterst ska därför, efter dialog och samråd, länsstyrelserna fatta de slutliga besluten.

En regional rovdjursförvaltning kan bättre än en nationell operativ förvaltning anpassas till lokala förutsättningar. Förvaltningen måste vara kompetent, konsekvent, uthållig och förståelig för de som berörs av den. Samverkan över länsgränserna bör utvecklas. Själva myndighetsutövningen ska utvecklas, arbetsprocesser och kriterier för hur myndigheter agerar bör vara kända och dokumenteras så att de kan granskas i efterhand.

Det är naturligt att det i förvaltningen finns ett hänsynstagande till regionala skillnader som finns mellan länen. Det är dock nödvändigt att själva myndighetsutövningen sker efter samma policy, normering och principer, oavsett län. En identisk situation i två län bör av rättssäkerhetsskäl behandlas så långt som möjligt på likvärdigt sätt. Det ger viktiga uppgifter till nationella organ, som Naturvårdsverket och Viltskadecenter, att utveckla gemensamma ramverk, policy och metoder, samt att bidra till kompetensutveckling.

Även formerna för statistik och redovisning av rovdjursförekomst, föryngringar, skador och inventeringsresultat ska förstärkas på nationell nivå. Informationen behövs bl.a. som underlag för den operativa rovdjursförvaltningen på regional nivå. Allmänhet och media ska ha tillgång till en öppnare rovdjursinformation än hittills.

De stora rovdjuren rör sig över stora arealer, ofta över länsgränserna. Länen kan ibland vara små som enheter för förvaltningen. Utredningen har dock valt att avstå från att föreslå någon förändrad regional struktur. Diskussionen om en framtida regionreform kan komma att leda till förändringar i läns- eller regionindelningen av Sverige genom införande av större regioner. Utredningen önskar inte heller föreslå någon ny särskild myndighet för den regionala förvaltningen vid sidan av länsstyrelserna. Det skulle bryta mot nuvarande principer för den regionala statliga förvaltningen. Viktigast för utredningens slutsats är dock att länen och länsstyrelserna är etablerade forum för medborgarna för bl.a. dialog, uppvaktningar och för ansvarsutkrävande. Utredningen avser inte ersätta läns-

styrelserna som regionalt ansvariga för rovdjursförvaltningen med organ som skulle riskera få en mera anonym karaktär än länsstyrelserna.

16.4 Rovdjursförvaltning i internationell samverkan

Utredningens förslag: Ett närmare samarbete bör utvecklas med Norge. Det bör helst innefatta gemensam förvaltningsredovisning eller förvaltningsplaner på populationsnivå för de skandinaviska rovdjursstammarna.

Sverige ska ta initiativ till ett närmare samarbete med de medlemsländer i EU som har stammar av stora rovdjur.

Senast under Sveriges ordförandeskap 2009 bör frågan om en revidering av Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet tas upp med EU-kommissionen.

De svenska stammarna av stora rovdjur är utan undantag del i en skandinavisk population. Visst utbyte sker dessutom för flertalet arter med Finland och i förekommande fall med Ryssland. Ett nära samarbete med främst Norge föreligger redan i de stora gemensamma forskningsprojekten för olika rovdjursarter. Samarbetet måste enligt utredningen utvidgas och fördjupas med främst Norge. I ett EU-perspektiv bör rovdjursstammarna betraktas som skandinaviska populationer. Det gäller också vid bedömningen av om olika arter har gynnsam bevarandestatus. Att Norge inte är medlem i EU är härvidlag inget hinder.

Ett närmare samarbete bör därför utvecklas med främst Norge, innefattande helst också gemensam förvaltningsredovisning eller förvaltningsplaner på populationsnivå för de skandinaviska rovdjursstammarna. Detta kan, som framgår av betänkandet, ske enligt EU-reglerna, trots att Sverige och Norge ofta har olika förvaltningsstrategier samt att Norge ej är medlem i EU. Intresse för ett närmare samarbete har framförts till utredningen från norsk sida och genom norska regeringsuttalanden.

Specifika områden som behöver gemensam rovdjursförvaltning mellan Sverige och Norge är de områden i respektive länder som omfattas av konventionsbete, där samer har rätt att ha renar betande i det motsatta landet.

Även mellanstatligt samarbete med Finland och i förekommande fall med Ryssland bör utvecklas. De skandinaviska populationerna är i vissa avseenden utkantspopulationer till de större ryska rovdjursstammarna.

Utredningen föreslår att ett närmare samarbete mellan Sverige och de medlemsländer inom EU som själva har stammar av större rovdjur ska etableras och utvecklas. Att utbyta erfarenheter om rovdjursförvaltningen med dessa länder har ett värde i sig. Inför en förestående översyn av EU:s Art- och habitatdirektiv och Fågeldirektiv liksom inför ställningstaganden till riktlinjer och tolkningsdokument till dessa finns därutöver starka skäl att särskilt samarbeta mellan de medlemsländer som har egna erfarenheter av de stora rovdjuren. Sverige ska ta initiativ till ett sådant samarbete.

Senast under Sveriges kommande ordförandeskap för EU 2009 bör frågan om en revidering av Art- och habitatdirektivet samt Fågeldirektivet aktualiseras med EU-kommissionen. Båda direktiven har tillkommit i en tid då EU dominerades av medlemsländer som saknar eller har starkt begränsade stammar av de stora rovdjuren. De medlemsstater som tillkommit sedan mitten av 1990-talet har medfört ett stort tillskott av naturområden med tillgång till stora rovdjur och många andra arter som listas i direktivens bilagor.

Det är hög tid att en revidering aktualiseras för att undvika att direktiven blir överspelade och förfelar sitt syfte. Samtidigt som bevarandekraven är fortsatt starka för många arter, bör mekanismer införas i de framtida direktiven för skydd av habitat och arter som möjliggör att populationer som *uthålligt* har eller uppnår gynnsam bevarandestatus kan förvaltas på populationsnivå eller nationellt.

16.5 Ökat regionalt inflytande i rovdjurspolitiken

Utredningens förslag: Det regionala inflytandet i rovdjursförvaltningen ska öka och utgå från regionala förvaltningsplaner som utarbetas av länsstyrelserna. De ska koordineras nationellt av Naturvårdsverket. De regionala rovdjursgrupperna ska ha en framträdande roll vid utarbetandet av förvaltningsplanerna samtidigt som dialogen om innehållet också ska föras med breda medborgargrupper. De regionala förvaltningsplanerna ska arbeta med begreppet toleransnivåer utifrån ett konfliktperspektiv.

Regionala förvaltningsplaner ska enligt utredningen innehålla mål för rovdjursbestånden på kort sikt, 1–3 år, och på längre sikt, 5–10 år. De ska också innehålla toleransnivåer för de rovdjursarter som är aktuella och förslag till konkreta förvaltningsåtgärder.

Arbetet med förvaltningsplaner ska ske rullande i treårsperioder och utvärderas kontinuerligt i en adaptiv förvaltning.

Länsstyrelser bör tillsammans med den regionala rovdjursgruppen upprätta åtgärdsplaner för hur konflikter mellan människa – rovdjur ska hanteras. Viltskadecenter bör ha en konsultativ roll i utvecklingen av toleransnivåer och åtgärdsplaner. Även Sametinget bör ha en konsultativ roll inom renskötselområdet.

Art- och habitatdirektivet förknippar förvaltningsplaner uttryckligen främst med det nät av *särskilda bevarandeområden*, Natura 2000, som medlemsstaterna skall bidra till att inrätta. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna, enligt artikel 6 i direktivet, vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner.

Art- och habitatdirektivet föreskriver också att medlemsstaterna skall övervaka bevarandestatus inte bara hos de skyddade livsmiljöerna utan även hos de *skyddade arterna*, särskilt de prioriterade arterna. Hit hör björn, lo och varg. Medlemsstaterna ska införa ett strikt skyddssystem för dessa arter och ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av djurarterna.

EU:s direktiv är förpliktande för medlemsstaterna. Behovet av och innehållet i regionala förvaltningsplaner ska därför stå under nationell tillsyn.

Behovet av förvaltningsplaner framgår tydligt även när det gäller kungsörn. Fågeldirektivet anger uttryckligen att direktivet omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av de skyddade arterna

samt regler för exploatering av dessa arter. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de skyddade arterna på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov.

Det är enligt utredningens mening nödvändigt att öka det regionala ansvaret i rovdjursförvaltningen. Det sker bäst med en utveckling av regionala förvaltningsplaner. Dessa regionala förvaltningsplaner ska utvecklas av respektive länsstyrelse i samråd med de regionala rovdjursgrupperna och godkännas av länsstyrelsens ledning. De ska koordineras och slutligt fastställas av Naturvårdsverket efter samråd med berörda län.

Naturvårdsverket fastställde år 2000 åtgärdsprogram för bevarande av arterna björn, järv, lodjur och varg som en del i verkets arbete med att ta fram åtgärdsprogram för hotade arter och miljöer. Åtgärdsprogram kan ge faktabakgrund och policy som kan vara till stöd i arbetet med de regionala förvaltningsplanerna.

I samband med att riksdagen år 2001 antog den sammanhållna rovdjurspolitiken (prop. 2000/01:57, bet 2000/01:MJU9) framhölls i propositionen att även regionala miniminivåer borde anges, uttryckta som *regionala* delnivåer av de nationella miniminivåerna. Härigenom kunde en större del av besluten gällande förvaltning av rovdjuren ske på den regionala nivån utan att de nationellt satta nivåerna riskerade att underskridas.

Enligt propositionen borde de regionala miniminivåerna fastställas av Naturvårdsverket efter samråd med respektive länsstyrelse. När det gällde järv och varg, för vilka nationella etappmål fastställts, var det vid tidpunkten för propositionen, inte aktuellt att ange några regionala mål. Antalet individer av dessa arter bedömdes vara så litet att jakt på myndigheters initiativ måste ske i ett nationellt perspektiv.

Efter riksdagens beslut år 2001 har länsstyrelserna fått ett ökat regionalt ansvar för en större del av rovdjurspolitiken, inklusive vissa operativa delar. Ansvaret omfattar inventering av rovdjur, besiktning av skador samt beslut om bidrag och ersättningar för viltskador enligt viltskadeförordningen (2001:724), besiktning av fällda rovdjur samt arbete med att förebygga jaktbrott. Regionala rovdjursgrupper har bildats. Länsstyrelserna i renskötselområdet ansvarar för de rovdjursinventeringar som utgör fördelningsgrunden för ersättningen till samebyarna för rovdjursförekomst. Jaktförordningen har ändrats och Naturvårdsverket har delegerat till

länsstyrelserna att besluta om skydds jakt på enskilda individer av björn och lo.

Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för bevarande av arterna björn, järv, lodjur och varg reviderades senast i november 2003. Här sägs bl.a. att de nationella målen för björn, järv, lodjur och varg bör omsättas i regionala delmål. Det skall ske genom att berörda länsstyrelser i samråd tar fram förslag till delmål för de områden som arterna har eller kommer att etablera. Delmålen bör ange vilka miniminivåer i termer av antal årliga föryngringar som skall finnas inom respektive län. Län med varg och järv bör ange hur stor andel av etappmålet föryngringar som kan härbärgeras. De regionala målen bör diskuteras och förankras i de regionala rovdjursgrupperna.

Enligt Naturvårdsverkets åtgärdsprogram skall länsstyrelserna vidare ta fram regionala förvaltningsplaner i enlighet med länsstyrelsernas ansvar enligt 3 § i Naturvårdsverkets föreskrifter och Allmänna råd, NFS 2002:13, att kartlägga förekomsten av fredade, skadegörande viltarter i länet med avseende på beståndsstorlek och geografisk utbredning. Arbetet med förvaltningsplanerna bör enligt åtgärdsprogrammet enligt föreskrifterna samordnas i regioner som kan omfatta flera län.

Förvaltningsplanerna bör innehålla:

- Nuvarande och historisk utbredning av björn, järv, lo, varg och kungsörn, dvs. var i länet det finns biologiska och ekologiska förutsättningar för rovdjursarten.
- Vilka konflikter som finns. Särskilt bör konflikter med ren- och fårnäringen beaktas, då dessa tamdjur intar en särställning i skadebilden. Planerna skall beskriva var det bedrivs ren- respektive fårnäring och hur utvecklingen bedöms för näringen i framtiden.
- En utvärdering av effekterna av tidigare utbetalda bidrag och ersättningar efter 1996.

Samtliga länsstyrelser, med något undantag, har i dag tagit fram regionala förvaltningsplaner för rovdjursarbetet.

Utredningen anser att de regionala rovdjursgruppernas roll i utarbetandet av regionala förvaltningsplaner ska stärkas ytterligare. Samtidigt bör dialogen om förvaltningsplanernas innehåll och rovdjursituationen föras även i andra forum med deltagande från bredare medborgargrupper.

Regionala förvaltningsplaner ska enligt utredningen innehålla mål för rovdjursbestånden på kort sikt, 1–3 år, och på längre sikt, 5–10 år. De ska också innehålla toleransnivåer för de rovdjursarter som är aktuella och förslag till konkreta förvaltningsåtgärder.

Arbetet med förvaltningsplaner ska ske rullande i treårsperioder och utvärderas kontinuerligt i en adaptiv förvaltning.

16.5.1 Toleransnivåer som inslag i regionala förvaltningsplaner.

Toleransnivåer för de stora rovdjuren ska anges i de regionala förvaltningsplanerna. De bör utgå ifrån ett konfliktperspektiv som grund för övre beståndsmål snarare än att enbart ange maximiantal individer för en art. Idealt är att definiera toleransnivåer i utifrån skadenivåer och riskerna för störningar, konflikter eller problemdjur.

Toleransnivåer bör innefatta i princip alla de faktorer som medverkar till att skapa konflikter. Det kan gälla sociala faktorer som människors oro för sig själva och för barn som kan komma i kontakt med stora rovdjur liksom skador på renar och andra tamdjur samt sällskapsdjur. Det kan också gälla de stora rovdjurens närhet till bebyggelse. Toleransnivåerna bör också innefatta hänsyn till bytesdjurens populationer och jaktutövningen.

Genom att utveckla kriterier för vilka typer av konflikter, hur många tillfällen av störningar eller hur många tamdjursangrepp som får förekomma, kan instrument skapas för att bedöma konfliktgrader och därigenom lägga grunden för toleransnivåer i de regionala förvaltningsplanerna. Även toleransnivåer för enskilda rovdjursindivider som grund för beslut om skydds jakt kan utvecklas på liknande sätt, genom i förväg definierade kriterier.

Inom renkötselområdet där konflikterna *i första hand* gäller störningar eller skador i rennäringen bör toleransnivåerna kunna etableras med utgångspunkt främst från hänsyn till rennäringen i respektive sameby. I utarbetandet av förvaltningsplaner i län med rennäring ska dock även övriga faktorer som hör till toleransnivåerna vägas in.

Länsstyrelserna bör tillsammans med de regionala rovdjursgrupperna eftersträva en samsyn på strategier och lämpliga åtgärder om toleransnivån överskrids.

Slutsatser i form av skadenivåer eller övre beståndsmål bör ges en utformning som går att bryta ner till en mera lokal nivå, till samebynivå inom renskötselområdet eller andra avgränsade områden i övrigt, t.ex. med riklig förekomst av stora rovdjur.

I överenskommelsen mellan Sametinget och Naturvårdsverket 1995 inför utformningen av ersättningssystemet för rovdjursrivna renar angavs exempel på toleransnivåer. I arbetsgruppens rapport inför det då blivande ersättningssystemet sades bl.a. att toleransnivån för rovdjurens beskattning av renarna inte bör överstiga en tredjedel av det normala slaktuttaget, vilket översattes till 10 % av det totala renantalet som med dåtida renantal blev ca 28 000 renar.

När detta operationaliserades blev slutsatsen att som princip borde gälla att fler än fyra föryngringar av järv eller lodjur inte bör tolereras inom en sameby och inte heller fler än sex föryngringar totalt av dessa arter. Även fyra föryngringar ansågs vara för mycket för en liten sameby medan en stor by kanske skulle kunna klara flera föryngringar. Där byar av annan anledning drabbas av omfattande rendöd till följd av till exempel beteskris kunde det också bli aktuellt att sänka toleransnivån.

På liknande sätt kan planeringen genomföras för toleransnivåer utanför renskötselområdet. Begreppet problemdjur bör definieras i den regionala förvaltningen. Ett rovdjur som angripit en människa bör självfallet alltid avlivas. Rovdjur som ett visst antal gånger besökt bosättningar eller byar kan definieras som problemdjur, olika beroende på vilka skador eller vilken oro de åstadkommit. Ett lodjur som angripit får innanför fungerande rovdjursstängsel eller som ett par gånger under samma betessång angripit tamdjur kan behöva tas bort. Det är andra exempel som kan tjäna som utgångspunkt för att värdera både en definition av begreppet problemdjur och för att kunna ange det maximala antal störningar som kan accepteras innan mera långtgående åtgärder för att begränsa skadeverkningar ska tillgripas. Även riskerna för indirekta skador bör värderas.

Toleransnivåer bör anges för flertalet arter, om det är motiverat. Hänsyn måste dock tas till rovdjursarternas numerär både regionalt och nationellt. I bl.a. björnförvaltningen bör toleransnivåerna tjäna som instrument för att bedöma behovet av beståndsbeskattning både på kortare och på längre sikt.

Syftet med toleransnivåer är att skapa en större förutsägbarhet i förvaltningen. För att skapa förutsägbarhet bör man helst också följa en i förväg utvecklad arbetsordning i förvaltningen när akuta

konflikter uppstår och åtgärder måste vidtas. Det blir samtidigt ett instrument för att förebygga konflikter mellan rovdjur och människor eller tamdjur.

Viltskadecenter bör enligt utredningen ha en konsultativ roll i utvecklingen av toleransnivåer som instrument i rovdjursförvaltningen. Även Sametinget bör ha en konsultativ roll inom renskötselområdet när det gäller rovdjuren och rennäringen.

16.6 De regionala rovdjursgrupperna

Utredningens förslag: De regionala rovdjursgruppernas mandat och uppdrag ska tydliggöras. Ansvarsfördelningen mellan de regionala rovdjursgrupperna och viltvårdsnämnderna bör också klaras ut. Arbetsformerna ska läggas fast i en arbetsordning. Man bör sträva efter en allsidig representation med ledamöter i en relativt central position i respektive regionala organisation, liksom en jämn könsfördelning. Ordförandeskapet bör tillmätas stor betydelse.

De regionala rovdjursgrupperna ska utgöra en värdefull informationskanal mellan respektive länsstyrelse och de organisationer som ledamöterna företräder.

I grupperna kan dialogen etableras mellan olika intressen och aktörer. De ska fungera som värdefulla samrådsorgan med länsstyrelsen och vara rådgivningsorgan i rovdjursfrågor. En långsiktig effekt bör bli en ökad ömsesidig acceptans, främst för deltagarnas olika uppfattningar men också för de stora rovdjuren och om hur konflikter bör hanteras.

Ledamöterna, som utses av länsstyrelserna, nomineras i allmänhet som företrädare för olika organisationer. Någon instruktion eller några klara riktlinjer för urvalsprinciper eller sammansättning finns för närvarande inte. I allmänhet ingår dock företrädare för areella näringar som Lantbrukarnas riksförbund, LRF, naturvårdsorganisationer som Svenska naturskyddsföreningen, SNF, och Rovdjursföreningen, jägarorganisationer som Svenska Jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund. Inom renskötselområdet utgörs tyngdpunkten i råden av representanter för rennäringen. I berörda län ingår också representanter för fåbodbruket. Oftast finns representation från polismyndigheten. Därutöver varierar sammansätt-

ningen. Det finns bl.a. exempel på ledamöter från enskilda kommuner (med tätare rovdjursstammar), kommunförbund på länsnivå m.fl. En del ledamöter kommer från andra län än som utgör rovdjursgruppens ansvarsområde.

Länsstyrelsernas representation varierar från länsråd i något fall till enskilda handläggare. Ansvarig rovdjurshandläggare deltar praktiskt taget alltid. Vanligast är att länsstyrelsen har ordförandeskapet i rovdjursgruppen och sekreterare för gruppen (alltid). Då är ofta ordföranden även föredragande av ärenden som länsstyrelsen initierar eller talesperson för länsstyrelsen i andra frågor. Det finns exempel på att länsstyrelsen utöver ordförande och sekreterare har en föredragande tjänsteman närvarande. I något fall är ordförande, föredragande och sekreterare samma person.

Det finns också exempel på att länsstyrelser utsett ordförande med särskild erfarenhet att vara mötesledare och som inte alls har anknytning till länsstyrelsen utan till LRF eller någon annan organisation. Variationen är stor i såväl sammansättning som i arbetsformer. Generellt kan konstateras att de regionala rovdjursgrupperna i avsaknad av instruktion eller närmare arbetsordning har en relativt informell karaktär.

Antalet möten varierar från två, tre gånger per år till ganska många sammanträden i samband med utarbetande av regionala förvaltningsplaner. Även formerna för ersättning varierar.

Enligt direktiven skall utredaren värdera arbetet i de regionala rovdjursgrupperna. I detta syfte har utredaren träffat och deltagit i ett antal möten med regionala rovdjursgrupper. Utredaren har också haft heldagsöverläggningar med flertalet berörda länsstyrelser.

Forskaren Serena Cinque, Cefos, Göteborgs Universitet, har i sitt avhandlingsarbete följt ett antal regionala rovdjursgrupper och bl.a. deltagit som observatör i ordinarie möten i olika län i Mellansverige. Serena Cinque har deltagit vid ett av utredningens sammanträden och informerat om sina resultat. Bilden är ganska entydig såväl från hennes redovisning som från utredningens möten med olika regionala rovdjursgrupper och med länsstyrelser.

Gruppernas arbetsformer varierar mycket, i avsaknad av gemensamma riktlinjer för arbetet. Ledamöterna anser med undantag för något län att informationsöverföringen från och till länsstyrelsen fungerar bra. Man anser också att informationsöverföringen till andra ledamöter fungerar bra.

Diskussionsklimatet i respektive rovdjursgrupp anser de flesta har förbättrats. Man förstår och respekterar varandras åsikter bättre än när grupperna startade. ”I gruppen möter vi varandra och får en chans att förklara oss. Den sociala funktionen av gruppen ska inte underskattas” (Cinque).

Däremot anser praktiskt taget alla tillfrågade att den regionala rovdjursgruppen är anonym eller osynlig både för sin respektive organisations medlemmar och för en bredare allmänhet. Man har också en svag informationsöverföring till egna medlemmar. Någon gång ibland redovisar man arbetet i rovdjursgruppen för sin egen organisations styrelse eller medlemmar.

En del är kritiska mot länsstyrelsen. Dessa upplever att man får information och att länsstyrelsen lyssnar, men inte alltid att man har ett samråd. Många upplever ett underläge mot länsstyrelsen i sättet som dialogen förs och att länsstyrelsen har sista ordet. Flera framhåller att besluten dessutom fattas på högre nivå än länsstyrelsen. Många är dock medvetna om sin roll för att öka acceptansen för de egna synpunkterna utanför den egna gruppen. ”Det som kan öka acceptans för rovdjuren är en acceptans för politiken.” ”Föra politiken närmare de berörda och delegera beslut till regional nivå” (Citat från ledamöter som Cinque samtalat med).

Vad gäller konflikthantering konstaterar många ledamöter att konflikten eller åsiktsmotsättningarna minskat mellan ledamöterna i rovdjursgruppen men att det inte påverkat de konflikter eller åsiktsmotsättningar som finns mellan ledamöternas organisationer, åtminstone inte ännu.

Utredningen konstaterar att den informella karaktären och avsaknaden av klar uppdragsbeskrivning skapar en onödig osäkerhet i de regionala rovdjursgrupperna. Mandat och uppdrag ska tydliggöras, enhetligt för varje regional rovdjursgrupp. Där bör också framgå gruppens roll och ansvar i arbetet med regionala förvaltningsplaner och i andra frågor. Även länsstyrelserepresentanternas roller bör tydliggöras. Dialogen vid sammanträden bör syfta till slutsatser eller till praktiska åtgärder. Ledamöterna bör få återrapportering över hur gruppens slutsatser behandlats eller kommit till användning i förvaltningen.

Ansvarsfördelningen mellan de regionala rovdjursgrupperna och de likaledes regionala viltvårdsnämnderna ska enligt utredningen också tydliggöras för att undvika dubbelarbete. Uppdraget och arbetsformerna ska fastställas i en arbetsordning och ersättning alltid utgå vid organiserade sammanträden för att underlätta för ledamö-

terna att frekvent medverka i gruppernas arbete. Ledamöterna bör få del av fortbildning och kompetensutveckling, t.ex. om EG-rätt och skadeförebyggande åtgärder. Vidare bör övervägas om inte ledamöterna bör vara fast bosatta eller åtminstone vara verksamma i det län, respektive rovdjursgrupp tillhör.

För att öka ledamöternas möjligheter att föra upp rovdjursfrågorna i sin egen organisations dagordningar bör eftersträvas ledamöter med en relativt central regional roll ifrån respektive organisation. Det är angeläget att olika åsikter och intressen finns representerade i de regionala rovdjursgrupperna. En jämn könsfördelning i de regionala rovdjursgrupperna är angelägen för att bredda representationen, nuvarande sammansättning är ojämnt fördelad.

Ordförandeskapet i grupperna ska tillmätas stor betydelse. Ordföranden har en central roll för att skapa förtroende, för att stimulera dialogen och välkomna att olika synpunkter framförs, liksom för hur man kommer till slutsatser och summerar diskussionerna.

16.7 Länsstyrelserna

Landets samtliga 21 länsstyrelser är direkt berörda av rovdjurspolitiken. I förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion tangeras rovdjurspolitiken i de övergripande formuleringarna. Under senare delen av 1990-talet fick länsstyrelserna tillsynsansvar enligt artskyddsförordningen (1998:179).

I samband med att riksdagen år 2001 antog den sammanhållna rovdjurspolitiken har samtliga länsstyrelserna fått det regionala ansvaret för merparten av rovdjurspolitiken, inklusive vissa operativa delar. Ansvaret omfattar inventering av rovdjur, besiktning av skador samt beslut om bidrag och ersättningar för viltskador enligt viltskadeförordningen (2001:724), beslut om viss skydds jakt, besiktning av fällda rovdjur samt arbete med att förebygga jaktbrott.

Länsstyrelserna i renskötselområdet ansvarar för de rovdjursinventeringar som utgör fördelningsgrunden för ersättningen till samebyarna för rovdjursförekomst. Länsstyrelserna har bildat regionala rovdjursgrupper och utarbetat regionala förvaltningsplaner för rovdjursarbetet där information, kommunikation och dialog anges som viktiga komponenter.

De regionala förvaltningsplanerna, som i flertalet län beslutas av länsstyrelsens styrelse eller av landshövdingen, är policydokument som är vägledande i det regionala arbetet med rovdjursförvaltningen. För närvarande har samtliga länsstyrelser med något undantag utarbetat regionala förvaltningsplaner.

Med stöd av bemyndigande i jaktförordningen (1987:905) kan länsstyrelsen förordna jakttillsynsmän på ansökan t.ex. av länsjaktvårdsförening, jaktsammanslutning eller motsvarande. Länsstyrelsen kan förordna naturvårdsvakter för tillsynen av efterlevnaden av föreskrifter för områden, naturföremål och djur- och växtarter som omfattas av förordnanden enligt bl.a. kap. 7 och 8 i miljöbalken. Rikspolisstyrelsen, RPS, har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om förordnande och utbildning av jakttillsynsmän (RPSFS 2000:28) och naturvårdsvakter (RPSFS 2000:29).

Genom budgetpropositionen för budgetåret 2002 anvisades två miljoner kronor för att förebygga jaktbrott att fördelas mellan länsstyrelserna och Rikspolisstyrelsen. Medlen till länsstyrelserna kanaliserades 2002 och 2003 via Naturvårdsverket som fördelade dem till de mest utsatta länen. Därefter fördelades medlen direkt till länsstyrelserna genom respektive anslag. Det är i dagsläget oklart hur dessa medel använts i vissa län.

De medel som tillfördes RPS kom att användas för DNA-analyser vid Statens kriminaltekniska laboratorium och inte i det direkta operativa arbetet med att förebygga jaktbrott på stora rovdjur.

För 2007 har Naturvårdsverket över utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, *anslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald*, fördelat 1,3 miljarder kronor till länsstyrelserna för skydd av värdefull natur och särskilda naturvårdsinsatser. Av dessa skall bl.a. 22 miljoner kronor användas för rovdjursinventeringar, 87 miljoner kronor för arbete med olika åtgärdsprogram och 257 miljoner kronor för arbete med skötsel av skyddade områden.

Medlen hanteras som regel av naturvårdsenheterna på länsstyrelserna, där en betydande del av personalen numera finansieras med externa medel och inte över länsstyrelsens eget anslag. På några länsstyrelser är rovdjursförvaltningen organiserad på rättsenheterna som inte har externa medel och inte personal som arbetar med fältverksamhet.

Rovdjursförvaltningen har under en lång följd av år ej berörts i regeringens regleringsbrev. Den är inte heller berörd i länsstyrelsernas instruktion. I regleringsbrevet till länsstyrelserna för budgetåret 2007 berörs inte heller rovdjursförvaltningen direkt men

det finns vissa beröringspunkter i och med det återrapporteringskrav som innebär att länsstyrelserna skall redovisa viktiga insatser i vägledande syfte och effekter av tillsynen som rör natur- och kulturmiljön. Länen skall vidare senast den 2 mars 2008 till Naturvårdsverket redovisa hur tillsynen över den s.k. CITES-lagstiftningen bedrivs, dvs. regleringen av handeln med utrotningshotade djur och växter.

Den medelsförstärkning på 11 miljoner kronor för rovdjursförvaltning som genom budgetpropositionen för 2007 tillförts länen har fördelats enligt bilaga 7 i länsstyrelsernas regleringsbrev på lika många län. Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas, Örebro och Värmlands län har fått vardera 1 075 000 kronor och länsstyrelserna i Västmanlands, Västra Götalands och Uppsala län vardera 800 000 kronor. Det anges dock inte hur medlen skall användas.

Länsstyrelserna i fjällregionen har sedan länge egen fältpersonal som arbetar med inventeringar, provtagning för miljöövervakning, tillsyn av skyddade områden, led- och jakttillsyn m.m. Denna fältpersonal utgör som regel också stommen i den operativa rovdjursförvaltningen. Under senare år har även länen i Mellansverige försökt organisera en fältorganisation med fast anställd personal, där rovdjursarbetet kombineras med andra arbetsuppgifter under året.

16.7.1 Enkät till länsstyrelserna

Genom en enkät riktad till länsstyrelsernas rovdjursansvariga har utredningen, utöver att besöka flertalet berörda länsstyrelser, sökt skapa sig en bild av hur länsstyrelserna arbetar med rovdjur och artskydd.

Den bild som framträder är att länsstyrelserna arbetar mycket olika. Arbetet med rovdjursförvaltning och artskydd är splittrad på många avdelningar, sektioner, enheter eller funktioner på samtliga länsstyrelser utom två – länsstyrelserna i Östergötlands och Gotlands län. Enkäten redovisar 54 olika benämningar på de olika funktionerna. Som mest är verksamheten splittrad på åtta funktioner.

Länsstyrelserna använder ca 60 personår på rovdjursförvaltning med tillhörande artskyddsarbete. Inventeringsverksamheten drar 37 personår, medan arbetet med viltskador, att förebygga jaktbrott

och att informera om rovdjursförvaltning kräver vardera ca fem personår.

Länsstyrelsen i Norrbottens län använder ca 12 personår på rovdjursförvaltning. Andra län som avsätter betydande personalresurser är länsstyrelserna i Dalarnas, Västerbottens, Värmlands, Örebro och Jämtlands län. I samtliga län finns utsedd rovdjursansvarig.

Länsstyrelserna har 171 personer involverade i kvalitetssäkring av rovdjursobservationer, varav 62 är fast anställda. Man anlitar 104 personer som besiktningsmän av viltskador, varav 74 för skador på tamdjur. Nästan lika många – 63 personer – anlitas för att kontrollera fällda rovdjur. I arbetet med att bekämpa illegal jakt är 99 personer anlitate, varav 75 är fast anställda på heltid eller kortare tid.

Artskyddsarbetet omfattar 54 personer och 116 personer är involverade i informationsarbetet. Som regel är samma personer anlitate för flera av länsstyrelsens arbetsuppgifter. Antalet personer som är engagerade i rovdjursförvaltningen på länen uppgår sannolikt till ca 300 personer. Den nationella databasen Rovdjursforum har i dag ca 340 användare – vilket knappt skulle kunna motsvara det antal personer på länsstyrelserna som sysslar med rovdjursförvaltning.

Många länsstyrelser uppger att man samarbetar med andra länsstyrelser, andra myndigheter och organisationer. I enkäten redovisas 34 olika samarbetspartner, varav Svenska Jägareförbundet (15), Viltskadecenter (12), Rovdjursföreningen (12), Naturvårdsverket (9) och Polisen (7) förekommer mest frekvent.

På frågan vilka de två viktigaste samarbetsparterna är utanför länsstyrelsen i rovdjursförvaltningen anges Svenska jägareförbundet och Viltskadecenter av åtta länsstyrelser följt av Naturvårdsverket (4) och samebyarna (3). Samebyarna nämns av de tre renskötselänen. Därutöver nämns 14 andra samarbetspartner.

Av enkätsvaren framgår att det är betydande skillnader i hur rovdjursarbetet är organiserat på länsstyrelserna. Det kan till en del förklaras med att förhållandena på rovdjursområdet varierar mellan regionerna. Flera länsstyrelser beskriver arbetet med rovdjursförvaltning i sina årsredovisningar relativt detaljerat och arbetet omnämns i många fall även i den del som landshövdingarna särskilt kommenterar.

16.7.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Länsstyrelserna ska i dialog med Naturvårdsverket och andra länsstyrelser förvalta länets stammar av stora rovdjur i enlighet med rovdjurspolitikens intentioner och målen i en regional förvaltningsplan, som utarbetas i samråd med resp. regional rovdjursgrupp. Den operativa rovdjursförvaltningen ska vara regional och förvaltningen ska kunna innefatta beslut om licensjakt och skyddsjakt.

Dialogen med medborgarna ska utvecklas.

Länsstyrelsernas organisation för rovdjursförvaltningen bör ses över för att uppnå en större enhetlighet mellan länen och ett bättre resursutnyttjande i länet.

I berörda län ska finnas arbetsordningar och dokumentation över bedömningar och utfört arbete. Värdering av måluppfyllelse ska ske. Utvärderingarna ska ligga till grund för återföring av erfarenheter i en adaptiv förvaltning.

Naturvetenskaplig kompetens i rovdjursförvaltningen ska kompletteras med samhälls- eller beteendevetenskaplig kompetens för att bredda och fördjupa dialogen om rovdjurspolitiken i det demokratiska samhället.

För att lösa de uppgifter som utredningen föreslår bör länsstyrelserna tillföras vissa ytterligare resurser.

Utredningen konstaterar att alla berörda länsstyrelser lägger ner ett omfattande arbete på rovdjursförvaltningen. Inte sällan är förvaltningen starkt utsatt från allmänhet och från media med frågor vid alla tänkbara tidpunkter, krav och ibland också kritik.

Det är angeläget att de som arbetar med rovdjursförvaltningen känner ett starkt stöd från myndighetens ledning. Utredningens slutsats är att så också är fallet. Frågorna tillmäts på regional nivå stor vikt och omnämns ofta i länsstyrelsernas årsredovisningar.

Länsstyrelserna har under den senaste tioårsperioden också fått tillskott av budgetmedel, i några fall betydande tillskott, för rovdjursförvaltningen. Avsaknaden av generella riktlinjer i samband härmed har dock medfört att, förvaltningen som framgått av enkät-svaren, är organiserad med mycket stor variation från län till län. Även arbetsformerna varierar.

Rennäringens särskilda behov för att uthålligt kunna bedriva renskötsel, skillnaderna i förekomst av rovdjur och skillnaderna i

resurser motiverar i sig att rovdjursförvaltningen kan organiseras olika, men skillnaderna i organisation är ändå så stora att det måste ifrågasättas om inte en större enhetlighet är nödvändig.

Alla berörda länsstyrelser ska arbeta med att aktivt förvalta rovdjursstammarna efter rovdjurspolitikens intentioner med hjälp av de styrmedel som står till förfogande, juridiska, ekonomiska och informativa, för att uppnå de regionala målen för rovdjursstammarnas storlek och utbredning, förändra de negativa attityderna till rovdjuren och öka samverkan mellan olika parter för att uppnå en större respekt för olika uppfattningar.

I åtgärderna ingår målformulering, aktiva förvaltningsåtgärder som förebyggande tillsyn och andra förebyggande åtgärder samt reaktiva åtgärder. Samarbete måste utvecklas med näringar och andra intressenter, ideella organisationer, myndigheter och i förekommande fall med forskningen.

Om rovdjursstammarna lokalt eller regionalt blir så stora att omfattande störningar och skador kan dokumenteras ska den regionala rovdjursförvaltningen kunna medverka i att genom beslut om licensjakt i förekommande fall, skyddsjakt eller på annat sätt decimera stammen eller ta bort djur med olämpligt uppträdande.

Samtidigt ska den regionala rovdjursförvaltningen i samarbete med polis och åklagare visa nolltolerans mot illegal jakt.

Det måste i alla berörda län finnas utvecklade rutiner inför arbetsuppgifterna och dokumentation över bedömningar och utfört arbete. Det måste ske värdering av måluppfyllelse samt andra utvärderingar och återföring av erfarenheter i en lärande, adaptiv förvaltning. Kommunikationen med de människor som berörs av rovdjuren måste vara konsekvent. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det angeläget att myndighetsutövningen sker likvärdigt i länen. Utredningen föreslår att en översyn av länsstyrelsernas organisation av rovdjursförvaltningen sker i syfte att uppnå en större grad av enhetlighet, även om olikheterna i förutsättningar motiverar vissa skillnader. En särskild förordning för rovdjursförvaltningen kan bidra till att länsstyrelsernas resurser för rovdjursförvaltning organiseras på ett mera enhetligt sätt.

Flertalet av de verksamma i den regionala rovdjursförvaltningen har rekryterats utifrån kompetens i biologiskt avseende, utbildning och erfarenheter i artskydd och naturvård. Det är viktiga egenskaper som också i framtiden måste tillgodoses i förvaltningen. I takt med ökade resurser bör dock även samhällsvetenskaplig och bete-

endevetenskaplig kompetens tillföras rovdjursförvaltningens organisation.

Förvaltningens ansvar att arbeta med samspelet människa – rovdjur, formerna för dialogen med medborgarna, respekt för olika uppfattningar, samt konflikthanteringen i akuta situationer skulle vinna på att den ofta goda naturvetenskapliga kompetensen och lokalkännedomen kompletteras med samhällsvetenskaplig eller beteendevetenskaplig kompetens för att utveckla metoder och former för dialogen i dessa frågor i det demokratiska samhället.

Utredningens syn på verksamheten med rovdjursinventeringar redovisas i ett särskilt kapitel. Där berörs också frågan om inventeringsverksamhetens organisation. Rovdjursinventeringarna kan vara gynnsamma tillfällen att utveckla dialogen och kommunikationen med många som är personligt engagerade i rovdjursfrågorna.

Länsstyrelsernas samverkan med andra myndigheter i rovdjursförvaltningen, bl.a. med polisen skulle underlättas om polismyndigheten hade en tydligare ansvarsfördelning. Förslag härom redovisas i kapitlet om illegal jakt.

Samverkan över länsgränserna fungerar relativt väl. I takt med ökade rovdjursstammar som ofta rör sig över länsgränserna bör samverkansförmågan utvecklas ytterligare, bl.a. i inventeringarna. Arbetet med regionala förvaltningsplaner ska ske i kontakt med omgivande län för att få största möjliga samordning till stånd.

Utredningen har särskilt studerat länsstyrelsernas arbete vid rovdjursskador på tamdjur och sällskapsdjur, däribland hundar. Utredningen finner att denna verksamhet generellt sett fungerar väl. Vid skada är ofta besiktningspersonal på plats inom kort, utbetalning av ersättningar sker oftast föredömligt snabbt, vilket också har positiv betydelse för inställningen till rovdjursförvaltningen hos de som drabbas av rovdjursskador. För renskötseln finns ett särskilt ersättningssystem som kommenteras i annat kapitel.

Variationen är större i arbetet med förebyggande åtgärder. Vissa länsstyrelser är snabbt på plats med rovdjursstängsel, diskussion om förebyggande åtgärder och information i samband med nya rovdjursangrepp. I andra län kan dessa insatser dröja, ibland med osäkerhet och misstro som följd.

Den uppgift som framförallt måste utvecklas är dialogen med medborgarna, olika medborgargrupper och organisationer samt med lokalsamhället vid skador, störningar eller konflikter i relationen människa – rovdjur. Det är en svår uppgift, ofta med starka känslor inblandade. Öppenhet i informationen, upprepade kon-

takter och samtal, lokala arbetsgrupper är några av de instrument som måste användas i detta arbete. Oftast är samverkan i arbetet med flera organisationer eller med kommuner att föredra framför att länsstyrelsen som myndighet ensam inbjuder till dialog. Utredningens syn på de regionala rovdjursgruppernas roll har tidigare utvecklats.

Ett regionalt ansvar för licensjakt och skyddsjakt, inom angivna förutsättningar, ökar enligt utredningens uppfattning den regionala rovdjursförvaltningens möjligheter att föra en reell dialog med medborgarna.

Som tidigare konstaterats har den regionala rovdjursförvaltningen tillförts resurser under den senaste tioårsperioden. Genom en förändrad organisation bör dessa resurser kunna tillvaratas på ett effektivare sätt. Utredningen föreslår därutöver, mot bakgrund av vad som redovisats, att länsstyrelserna tillförs ytterligare resurser i form av medel ur Utgiftsområde 20 Allmän naturvård, anslaget 34:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* med sammanlagt 8 miljoner kronor fördelade med 1,5 miljoner kronor till länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län, med 4 miljoner kronor till länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs, Uppsala, Värmlands, Västernorrlands, Västra Götalands, Västmanlands och Örebro län samt med 2,5 miljoner kronor att fördelas bland övriga län.

Medlen avser i huvudsak åtgärder för att i enlighet med syftet i konventionen om biologisk mångfald förstärka den samhälls- och beteendevetenskapliga kompetensen hos länsstyrelserna i arbetet med att fördjupa dialogen i det demokratiska samhället om rovdjurspolitiken med såväl medborgare i allmänhet, intressegrupper som med direkt berörda av rovdjurens närvaro.

16.8 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket bildades 1967 som central förvaltningsmyndighet på miljöområdet. Verksamheten skall främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i riksdagens miljökvalitetsmål och strategier. Verket har samordnande och vägledande ansvar för viltförvaltningen i landet. Rovdjurspolitiken är en del av viltförvaltningen och genomförs förutom av Naturvårdsverket även av andra centrala och regionala myndigheter, organisationer och andra aktörer. Naturvårdsverket har ca 550 anställda varav två – tre handläggare är helt

engagerade i rovdjursförvaltningen. Rovdjursförvaltningen sorterar på verket under naturresursavdelningens viltförvaltningsenhet. Miljörättsavdelningen bistår med juridisk kompetens.

För viltförvaltningen är miljöbalken och jaktlagen med underliggande förordningar de viktigaste författningarna. Naturvårdsverket har utfärdat flera föreskrifter och allmänna råd som direkt berör förvaltningen av rovdjur.

Naturvårdsverket fördelar merparten av anslagen inom området. Det är medel för inventering, viltskador, forskning, information. Naturvårdsverket utfärdar föreskrifter om inventering av rovdjur, jakt, artskydd och viltskador. Verket beslutar vidare f.n. om skyddsjakt efter varg, järv och kungsörn och om länsöverskridande jakt efter björn och lodjur. Verket sköter också Rovdjursforum, den nationella rovdjursdatabasen, ett verksamhetsstöd f.n. främst för länsstyrelserna.

Det finns vidare fleråriga avtal med universitetsinstitutioner som utför DNA-analyser av prover av betydelse för förvaltningen. Viltskadecenter utför viktiga arbetsuppgifter på uppdrag av verket. Naturvårdsverket samverkar slutligen med andra myndigheter i arbetet med att förebygga jaktbrott och samarbetar med de nordiska förvaltningsmyndigheterna beträffande rovdjursförvaltning, särskilt beträffande inventering av och forskning om stora rovdjur.

Förordningen (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket innehåller övergripande formuleringar där bl.a. ett rikt djurliv nämns under miljö kvalitetsmålen. I instruktionen sägs även att verket ska svara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen och för Rådet för rovdjursfrågor, ett rådgivande samrådsorgan som bistår Naturvårdsverket i genomförandet av rovdjurspolitiken.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2007 avseende utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, *anslaget 34:1 Naturvårdsverket* får myndigheten använda 10 miljoner kronor som bidrag till av andra organiserat bedrivet utvecklingsarbete som främjar de verksamheter som verket ansvarar för. 5 miljoner kronor ska fördelas till insatser för information om rovdjur och för att utvärdera informationssatsningen, varav högst 4 miljoner kronor ska tilldelas centra för information om rovdjur efter ansökan.

Enligt regleringsbrevet avseende utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, *anslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald*, som omfattar totalt 1 733 miljoner kronor, får anslaget även disponeras för upprättande och genomförande av åtgärdsprogram, viltförvaltning samt inventeringar m.m. för arter och livsmiljöer. Från

anslaget har under de tre senaste åren betydande belopp tillförts rovdjursförvaltningen.

För år 2007 har Naturvårdsverket som bidrag till länsstyrelsernas arbete med rovdjursinventeringar från anslaget fördelat totalt 22 miljoner kronor varav drygt 14 miljoner kronor till län som omfattas av renskötsel.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2007 för Sametinget avseende utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, *anslaget 42:5 Ersättningar för viltskador m.m.* disponerar Naturvårdsverket 41,8 miljoner kronor och Sametinget 49,2 miljoner kronor av anslaget. Sametinget använder drygt 3,2 miljoner kronor för samebyarnas inventeringar av rovdjur. Naturvårdsverket fördelar 37,8 miljoner kronor som bidrag till länsstyrelserna för deras arbete med skadeförebyggande åtgärder samt ersättningar för inträffade skador av stora rovdjur och andra arter. Resterande 4 miljoner kronor fördelas till länsstyrelserna i Värmlands och Dalarnas län för arbetet med att utveckla rovdjursakutgrupper.

Naturvårdsverket disponerar således inga egna medel från vilt-skadeanslaget.

Naturvårdsverket administrerar genom sitt viltforskningssektariat de medel regeringen anvisar ur viltvårdsfonden till viltforskning. Sekretariatet tar hjälp av en vetenskaplig viltforskningskommitté för att avgöra vilka projekt som ska få bidrag. Kommittén vägleds i sina beslut av ett forskningsprogram för åren 2003–2007, ”Forskning för hållbar förvaltning av vilt”, som anger periodens mest angelägna forskningsområden.

Naturvårdsverkets jaktregister i Kiruna, som innehåller uppgifter om de som betalat viltvårdsavgift och de som avlagt jägarexamen, finansieras också ur viltvårdsfonden.

Stiftelsen Alvins fond administreras av Naturvårdsverket. Fonden har sitt ursprung i en donation på 1930-talet. Svenska Naturskyddsföreningen, SNF, och Sveriges Ornitologiska Förening, SOF, är representerade i stiftelsens styrelse. Fonden disponerar under 2007 drygt 1 miljon kronor, som fördelas till många olika projekt som drivs av forskningsinstitutioner, föreningar och enskilda. Fonden har under lång tid stött inventeringsarbetet av kungsörn och också initierat bildandet av Kungsörngrupperna i Norrland och finansiering av det årliga Kungsörnsymposiet.

16.8.1 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Naturvårdsverket är den nationella myndigheten med ansvar för rovdjurspolitikens genomförande. Verket ska arbeta med vägledning och samordning av länsstyrelsernas arbete. Naturvårdsverket ska fastställa de regionala förvaltningsplanerna, svara för kontakterna med andra länders nationella myndigheter och internationella organisationer, finansiering av forskning på rovdjursområdet, riktlinjer för inventeringar, uppföljning och utvärdering. Naturvårdsverket ska också ansvara för Rovdjursforum, den nationella rovdjursdatabasen.

Rovdjursforum ska ha en offentlig del, tillgänglig för allmänhet och media. 3 miljoner kronor ska anvisas för en omgörning av databasen.

Naturvårdsverket har centrala uppgifter i rovdjurspolitikens genomförande. Myndigheten ska också i framtiden ha den ledande rollen för att säkerställa överblick, analyskapacitet, policy, metodutveckling och Sveriges ansvar enligt internationella åtaganden. På myndighetsnivå bör främst Naturvårdsverket vara den myndighet som svarar för Sveriges kontakter och samarbete med EU, andra internationella organ och ett närmare samarbete med bl.a. Norge och Finland. Naturvårdsverket har att under regeringen och Regeringskansliet tillse att roller och ansvarsfördelning mellan myndigheter är klara och fungerar väl.

Naturvårdsverket ska också fortsättningsvis ha ansvar för den centrala planeringsprocessen och delvis finansiera forskning inom rovdjursområdet och i interaktionen mellan bl.a. rovdjur, människor och näringsverksamhet. Tillsammans med Viltskadecenter ska myndigheten utveckla strategi och metodik för rovdjursinventeringarna och tillse att Sverige har det underlag genom inventeringarna som är nödvändigt för att kunna bedöma populationernas storlek och frågor om gynnsam bevarandestatus.

Naturvårdsverket ska också tillsammans med Viltskadecenter ha en central roll i kompetensutveckling för verksamma inom rovdjursförvaltningen och tillse att metodutveckling och forskningsresultat kommer bl.a. den regionala rovdjursförvaltningen till del. Naturvårdsverket bör ha uppgiften att också fortsättningsvis svara för Sveriges rapportering bl.a. till EU om rovdjursstammarna, rovdjurspolitiken och rovdjursförvaltningens inriktning. Verket ska

också svara för att en kontinuerlig återföring av information från EU-nivån sker till bl.a. den regionala nivån.

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ska fastställa de regionala förvaltningsplanerna. Det innebär också att verket bör ta del av arbetet under planeringsprocessen och underlätta samordning på nationell nivå. Ansvar för beslut och genomförande av skydds jakt enligt de regionala förvaltningsplanerna ska enligt utredningens förslag åvila den regionala rovdjursförvaltningen. Naturvårdsverket ska dock ha ansvar för att på nationell nivå utvärdera och följa upp verksamheten i en adaptiv förvaltning.

Utredningen har tagit del av den utvärdering som tidigare gjorts av verksamheten i Rådet för rovdjursfrågor. Utredaren har även deltagit vid sammanträde med rådet och följt verksamheten under den tid utredningen bedrivits. Den bild som förmedlas av såväl ledamöter som Naturvårdsverket är att rådet i dag fungerar väl som ett samrådsorgan på central nivå mellan myndigheten och ledamöterna som är företrädare för ideella och intresseorganisationer, med engagemang i rovdjurspolitiken.

Myndigheten använder ofta rådet för samråd före beslut, vilket upplevs meningsfullt av ledamöterna. Rådet ska enligt utredningen fortsätta sitt arbete som under senaste åren. Något formaliserat samarbete mellan det centrala rådet och de regionala rovdjursgrupperna anses inte nödvändigt.

Den nationella databasen Rovdjursforum är ett operativt instrument i rovdjursförvaltningen. Där registreras resultat av föryngringar, rovdjursobservationer, viltskador m.m. I utvecklad form kan den vara ett mycket värdefullt instrument för förvaltningen såväl regionalt som nationellt och som tillgänglig faktabas för berörda forskare.

Norge har numera en motsvarighet, Rovbasen, som ingår i en större portal, Rovviltportalen. Rovviltportalen är i princip öppen för allmänhet och media. Den är mycket användarvänlig och ger den som söker omedelbar tillgång till upplysningar bl.a. om rovdjursbestånd, antal föryngringar, områden för föryngringar samt fällning av rovdjur. Den ger direkt och konkret svar på många av de frågor som ställs av människor som är engagerade i rovdjursfrågorna.

Den norska Rovviltportalen har även en nyhetsförmedling, som baseras på mediareferat om händelser i Norge, men ganska heltäckande även för Sverige och dessutom med internationella media-uppgifter tillgängliga. Portalen är i många avseenden föredömlig.

Det svenska Rovdjursforum behöver utvecklas ytterligare i användarvänlighet och överskådlighet, såväl för de som lägger in uppgifter och registreringar som för de som söker tillgång till exakta lokala uppgifter eller aggregerad information över populationernas utveckling. Det gäller t.ex. kartunderlag, möjligheter att snabbt kunna zooma in och ut från olika områden. Kartmaterialet måste uppdateras med samiska namn. Samebygränserna måste vara korrekta, särskilt vid rovdjursspårning över gränserna för att kartlägga föryngringar. Tidigare rovdjursobservationer ska kunna ses utan särskild sökning.

Rovdjursforum ska enligt utredningen även ha en publik del som liksom den norska Rovviltportalen kan bidra till att ge konkret, saklig och lättillgänglig information till allmänhet och media. Utredningen föreslår att ett engångsanslag beviljas för en större omgörning av Rovdjursforum i detta syfte. Utredningen föreslår att 3 miljoner kronor anvisas som ett engångsbelopp ur anslaget för biologisk mångfald i detta syfte.

Naturvårdsverkets uppgifter och organisation är f.n. föremål för översyn i en särskild utredning. Utredningen om de stora rovdjuren avstår mot bakgrund av detta från att ha synpunkter på Naturvårdsverkets organisation. Det är självfallet nödvändigt att det centrala ansvar som Naturvårdsverket har för genomförande av rovdjurspolitiken motiverar personella och andra resurser härför, såväl förvaltningsmässigt som juridiskt, samhällsvetenskapligt och som bas för att stimulera forskning och utvecklingsarbete inom rovdjursområdet.

16.9 Sametinget

Utredningen föreslår att Sametinget i samråd med övriga berörda myndigheter och företrädare för rennäringen, får i uppdrag att genomföra en nationell utvärdering av ersättningsystemets effekter för rennäringen.

Sametinget inrättades 1993 efter beslut av riksdagen som ett folkvalt organ och en central förvaltningsmyndighet under regeringen. Tingt har för år 2007 drygt 30 anställda och sammanlagt 25,8 miljoner kronor i förvaltningsanslag. Ytterligare medel är aviserade för

2007 och för 2008. Sametinget har huvudkontor i Kiruna och lokalkontor i Jokkmokk, Tärnaby och Östersund.

Uppgiften är främst att bevaka frågor som rör den samiska kulturen. Verksamhet regleras i sametingslagen (1992:1433) och i förordning (1993:327) med instruktion för Sametinget.

Sametinget administrerar bidrag för förebyggande åtgärder och ersättningar för rovdjursdödade renar enligt viltskadeförordningen (2001:724). Fr.o.m. 1 januari 2007 har Sametinget övertagit Naturvårdsverkets föreskriftsrätt när det gäller bidrag och ersättningar vid rovdjursförekomst. Arbete med rovdjursförvaltning har f.n. en handläggare. Myndigheten förordnar samebyarnas inventerings-samordnare. För inventeringssäsongen 2006/2007 rörde det sig om 59 personer. Sametinget är remissinstans avseende beslut om skydds jakt inom renskötselområdet gentemot Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

I regleringsbrevet för Sametinget regleras användningen av viltskadeanslaget. Här anges ersättningsnivåerna för skador på ren för olika förekomster av rovdjur i renskötselområdet. Sammanlagt fördelar Sametinget för 2007 ca 46 miljoner kronor i viltskadeersättning till landets 51 samebyar och ca 3,2 miljoner kronor för deras medverkan i inventeringsarbetet.

Sedan nuvarande rovdjursersättningssystem infördes i renskötselområdet 1996, har ingen samlad utvärdering av ersättnings-systemets effekter och påverkan på rennäringen genomförts. Utredningen föreslår att Sametinget, i samråd med övriga berörda myndigheter och företrädare för rennäringen, får i uppdrag att genomföra en nationell utvärdering av ersättningsystemets effekter för rennäringen.

I informationsavsnittet föreslås även Sametinget få ett ökat ansvar att informera om rovdjurens påverkan på rennäringen.

16.10 Viltskadecenter

Viltskadecenter VSC bildades år 1996 på Naturvårdsverkets initiativ i samband med att handläggningen av viltskadeärenden decentraliserades från Naturvårdsverket till länsstyrelserna, främst för att ansvara för utbildningen av länsstyrelsernas nya viltskadehandläggare. Eftersom ersättning och bidrag inte skulle betalas för skador orsakade av jaktbara arter, och ambitionen var att skador så långt

möjligt skulle förebyggas, fanns det också ett behov av att utveckla skadeförebyggande åtgärder.

Viltskadecenter har sedan 1999 en interimistisk styrelse bestående av tre länsstyrelserepresentanter, tre näringsföreträdare och en från Naturvårdsverket. Verksamheten sysselsätter ca sju årsarbetskrafter.

Verksamheten omfattar i dag utbildning av olika aktörer i rovdjursförvaltningen. Ett omfattande arbete görs för att utveckla olika förebyggande åtgärder för att förhindra rovdjursskador.

Viltskadecenter har på Naturvårdsverkets uppdrag koordineringsansvar för inventering av varg och gör fr.o.m. 2003 sammanställningar över rovdjursförekomsten på nationell nivå. VSC koordinerar och prioriterar även prover för DNA-analys från varg, samt har även supportansvar och svarar för projektledning för vidareutveckling av Rovdjursforum.

VSC får årligen medel från Naturvårdsverkets *anslag 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald*. Under år 2007 får VSC också medel från SLU:s *anslag 25:1 anslagspost 1, Sveriges lantbruksuniversitet*. Av anslagsposten skall en del användas för utveckling av och information om förebyggande åtgärder mot rovdjursangrepp på jakthund samt rovdjursangrepp på fåboddjur på fritt skogsbete. Viltskadecenter disponerar under 2007 medel ur SLU:s *anslag 25:1, anslagspost 2, Förebyggande åtgärder mot rovdjursangrepp*. Medlen kommer att användas till förebyggande insatser inom renskötselområdet.

För år 2007 är VSC:s budget från Naturvårdsverket 7,1 miljoner kronor. Direktoratet för Naturförvaltning i Norge och Svenska Jägareförbundet har också bidragit med finansiering av särskilda projekt som genomförts i VSC:s regi.

VSC:s verksamhet, organisatoriska tillhörighet och finansiering behandlades av Rovdjursutredningen (M 1998:03) och sedermera av Naturvårdsverket som ett särskilt regeringsuppdrag, vilket redovisades till regeringen 2002.

16.10.1 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Viltskadecenter ska ha en myndighetsuppgift under Naturvårdsverkets huvudmannaskap som ska regleras i Naturvårdsverkets instruktion. Verksamheten ska finansieras över eget anslag och regleras i en arbetsordning som beslutas av Naturvårdsverket. Viltskadecenter ska ledas av en styrelse som utses av Naturvårdsverket.

Regeringen uppdrog i juni 2001 åt Naturvårdsverket att bland annat redovisa de åtgärder som har vidtagits eller behöver vidtas för att Viltskadecenter ska kunna drivas på ett tillfredsställande sätt med hänsyn till organisation, formell status samt finansiering. Naturvårdsverket redovisade uppdraget i skrivelse till regeringen i maj 2002. Redovisningen remissbehandlades varefter ärendet av regeringen överlämnades till utredningen i mars 2007.

Naturvårdsverkets förslag innebär i korthet att verket genom en ändring i instruktionen blir huvudman för VSC och att verket disponerar en del av viltskadeanslaget för verksamheten. Förslaget innebär vidare att Naturvårdsverket utser VSC:s styrelse och att man besätter ordförandeposten i styrelsen samt att verket träffar avtal med Sveriges Lantbruksuniversitet om genomförande av verksamheten vid Grimsö Forskningsstation.

Remissutfallet har huvudsakligen varit positivt. Den tyngsta kritiken mot NV:s förslag har framförts av *Riksrevisionsverket* som avstyrker att det inrättas en styrelse för VSC. Enligt Riksrevisionsverket ska ledningen för den verksamhet som bedrivs av en myndighet regleras i dess instruktion med där angiven tillämpning av verksförordningen. Myndighetschefen och i vissa fall myndighetens styrelse ansvarar för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. *Statskontoret* anser att VSC:s formella status med NV:s förslag förblir oklar. Det är oklart om VSC är en enhet inom NV eller ett självständigt organ som kan fatta egna beslut.

Utredningen anser att Viltskadecenter har visat sig tillgodose viktiga funktioner i rovdjursförvaltningen. Det gäller främst i policyarbetet och metodutvecklingen kring förebyggande insatser för att begränsa viltskador, samt genom medverkan i kompetensutveckling av anställda i berörda myndigheter. Viltskadecenter har som redovisats vidare uppgifter som koordineringsansvarig för varginventeringarna och uppgifter som gäller statistikföring och

information i rovdjursfrågor. Verksamheten ska som föreslås i avsnittet om förebyggande insatser mot viltskador på ren enligt utredningen vidgas till att omfatta även förebyggande insatser i renskötselområdet.

Det finns mot denna bakgrund enligt utredningen starka skäl att verksamheten nu får en fastare organisatorisk form. Utredningen har förståelse för dåvarande Riksrevisionsverkets principiella synsätt men anser att i Viltskadecenters fall finns starka motiv för att skapa en stabilare grund. Viltskadecenter handlägger uppgifter som inte självklart kan hanteras av Naturvårdsverket i dess nuvarande struktur.

Verksamheten bedrivs i nära kontakt med länsstyrelser och andra myndigheter, med näringar som är starkt berörda av rovdjursförvaltningen och har dessutom behov av närhet till den forsknings- och utvecklingsmiljö som Grimsö kan erbjuda. Nödvändigheten av en funktion med Viltskadecenters uppgifter torde dessutom knappast ifrågasättas. Viltskadecenter bör efter den tid då man etablerat verksamheten få en mera permanent organisationsform. Alternativet att ombilda VSC till en egen liten myndighet med egen instruktion kan utredningen inte förorda.

Utredningen föreslår därför att Viltskadecenter ska ha en myndighetsuppgift under Naturvårdsverkets huvudmannaskap som regleras i NV:s instruktion. Verksamheten bör finansieras över eget anslag. Viltskadecenter ska enligt utredningen finansieras med medel anslaget för *miljöövervakning* för att finansiera sådana delar som kan hänföras till allmän miljöövervakning. Anslaget för *biologisk mångfald* bör användas när centret svarar för verksamhet som hör hit. VSC bör också själv ha möjlighet att bidra till finansieringen.

Utredningen föreslår vidare att verksamheten vid Viltskadecenter ska regleras i en arbetsordning som beslutas av Naturvårdsverket. Även om det är ovanligt finns det andra exempel i statsförvaltningen på att myndighetsuppgifter leds av en särskild styrelse och utredningen anser att det i detta fall, för att få största möjliga förankring bland berörda, är ett lämpligt sätt att leda verksamheten vid VSC. Utredningen föreslår därför att Viltskadecenter ska ledas av en styrelse som utses av Naturvårdsverket.

16.11 Sveriges lantbruksuniversitet

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, bedriver merparten av viltforskningen i landet. Forskningen om de stora rovdjuren är knuten till Grimsö forskningsstation i Bergslagen och till Institutionen för skoglig zooekologi i Umeå.

Även Viltskadecenter tillhör SLU liksom ArtDatabanken och Centrum för Biologisk Mångfald, CBM.

SLU disponerar under *anslag 25:1 Sveriges lantbruksuniversitet* totalt drygt 1,4 miljarder kronor. Enligt SLU:s regleringsbrev för budgetåret 2007 ska 77 miljoner kronor användas för ArtDatabankens verksamhet, 2 miljoner kronor ska användas för utveckling av och information om förebyggande åtgärder mot rovdjursangrepp på jakthund samt rovdjursangrepp på fåboddjur på fritt skogsbete. Efter beslut av regeringen i oktober 2007 har medel anvisats för innevarande år för förebyggande insatser inom renkötselområdet. Avsikten är att SLU under en treårsperiod ska kunna använda ca 3 miljoner kronor årligen för förebyggande insatser inom rennäringen. Medlen disponeras av Viltskadecenter.

16.12 ArtDatabanken

ArtDatabanken är Sveriges kunskapscentrum för arter och deras livsmiljöer. Verksamheten startade 1984 på Naturvårdsverkets initiativ och har sedan 1993 egen finansiering efter beslut av riksdagen. ArtDatabanken är en för Naturvårdsverket och Sveriges lantbruksuniversitet gemensam arbetsenhet med egen styrelse och placering vid SLU i Uppsala, fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap.

Verksamheten omfattar drygt 60 anställda. Flera hundra personer är engagerade i expertkommittéer och artprojekt. Verksamheten omsätter ca 100 miljoner kronor per år. ArtDatabanken sammanställer rödlistor som beskriver hotsituationen för landets samtliga djur, växter och svampar. Listorna blir officiella dokument sedan de fastställts av Naturvårdsverket, som ansvarig myndighet. ArtDatabanken driver Artportalen som är ett webbaserat rapport-system som fritt kan användas av envar.

16.13 Övriga universitet och högskolor

Uppsala universitet och fr.o.m. år 2007 även Lunds universitet har flerårsavtal med Naturvårdsverket för att utföra DNA-analyser av prover från stora rovdjur från Sverige. Uppsala universitet har även avtal med Norge om motsvarande prover på varg och lo. Arbetet utförs i nära samarbete med forskningsmiljöer som ligger i fronten beträffande metod- och teknikutveckling inom området.

Det finns också exempel på samhällsvetenskaplig forskning kring rovdjursförvaltning, bl.a. vid Umeå Universitet, Luleå Tekniska universitet och vid Centrum för forskning om offentlig sektor, Cefos, Göteborgs universitet. Den samhällsvetenskapliga forskningen, bl.a. i statsvetenskap och sociologi, är dock starkt begränsad i jämförelse med den naturvetenskapliga inom området rovdjursforskning.

16.14 Statens jordbruksverk

Statens jordbruksverk är expertmyndighet på det jordbruks- och livsmedelspolitiska området och har ett samlat ansvar för jordbruk och trädgård. Myndigheten har drygt 1 100 anställda, varav 6 personer arbetar med CITES-ärenden och några personer med ärenden kopplade till djurparker och vilthägn.

Arbete inom området biologisk mångfald innefattar bl.a. att bevara och sköta ängs- och betesmarker och även småskalig djurhållning i glesbygd och på fåbodar, vilka också är av betydelse för såväl kulturmiljön som turismen. Jordbruksverkets sektorsansvar för rennäringen har 2007 överförts till Sametinget.

Jordbruksverkets regleringsbrev för 2007 innehåller ett krav på återrapportering av artskyddsarbetet inom CITES

16.15 Djurförsöksetiska nämnderna

Utredningen föreslår: En av de djurförsöksetiska nämnderna ska ha ansvaret för att bedöma samtliga ansökningar om forskning på vilt inklusive rovdjur.

Det finns sju djurförsöksetiska nämnder i landet, två i Stockholm, en i Uppsala, Linköping, Malmö/Lund, Göteborg och Umeå. Antalet ansökningar till nämnderna om forskning på vilt inklusive rovdjur är mycket litet. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att *en* av nämnderna får ansvaret för att bedöma samtliga ansökningar om forskning på vilt inklusive rovdjur.

16.16 Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet, NRM, är ett kunskapscentrum och en mötesplats för allmänheten och experter byggd kring samlingar, kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning. Museet har ca 250 anställda, varav två personer arbetar med rovdjursrelaterade frågor på forskningsavdelningen.

Verksamheten regleras i förordningen (2005:736) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet. NRM är mottagare av statens vilt, vilket inkluderar de stora rovdjuren och ett 50-tal andra vilda däggdjurs- och fågelarter i landet. Naturvårdsverket fördelar 100 000 kr från *anslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald*, under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, för att NRM rutinemässigt skall röntga inkomna döda örnar.

NRM yttrar sig regelmässigt beträffande ansökningar hos Naturvårdsverket från myndigheter, företag eller andra som vill disponera statens vilt i samband med att rovdjur fällt t.ex. vid skydds-jakt.

16.17 Statens veterinärmedicinska anstalt

Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, är bl.a. veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda. Djur eller djurdelar tillhörande björn, järv, lodjur och varg sänds till SVA för undersökning. SVA gör numera rutinemässigt åldersbestämningar och i många fall röntgenundersökningar för att upptäcka äldre skottskador eller andra skador. SVA tar prover för egna analyser och förmedlar prover till rovdjursprojekten och för DNA-analyser. Arbetet med stora rovdjur har ökat i omfattning under senare år i takt med ökade rovdjursstammar.

I SVA:s regleringsbrev för 2007 sägs att SVA ska ha en effektiv och förebyggande sjukdomsövervakning bl.a. av vilda djurpopula-

tioner och man ska driva en grupp för samråd i frågan med Naturvårdsverket.

De stora rovdjuren är en viktig faktor i övervakningen av sjukdomar hos vilda djur. De dödar ofta sjuka djur som utgör ett lättare byte. Försvinner rovdjuren ändras sjukdomspanoramata. Frånvaro av rovdjur innebär att djur som drabbas av en smittsam sjukdom oftast lever längre och har större möjligheter att sprida smittan vidare. I områden i världen där rovdjur saknas utgör infektionssjukdomar och parasiter ofta de vanligaste dödsorsakerna. I vissa fall är sjukdomar och dödsfall orsakade av människan, exempelvis av miljögifter. I andra fall kan vilda djurs sjukdomar smitta till tamdjur eller till människa.

SVA har ca 400 anställda, varav sju personer arbetar med uppgifter relaterade till rovdjursförvaltningen. För viltverksamheten får SVA 3,05 miljoner kronor ur viltvårdsfonden. Naturvårdsverkets fördelar vidare från *anslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald*, under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, 1 miljon kronor för det utökade arbetet med rovdjur och 3 miljoner kronor för sjukdomsövervakning av vilda djur.

Polisen ska överlämna omhändertagen varg, björn, järv och lo till SVA. Örnar ska överlämnas om det behövs för att utreda brott eller misstanke om sjukdom. Enligt utredningen finns anledning att överväga om inte även kungsörnen ska ingå som en av de arter som rutinmässigt ska skickas till SVA för undersökning innan slutförvaring på Naturhistoriska riksmuseet. Det skulle ge en mera komplett bild av de sjukdomar och dödsorsaker som drabbar arten.

Det saknas i dag resurser för att på plats på SVA, rutinmässigt kunna helkroppsröntga alla stora rovdjur. Vid misstanke om grova jaktbrott fraktas kropparna f.n. till Sveriges Lantbruksuniversitet, som visserligen finns i närheten, men som föranleder merarbete som kräver tid, personal och kostnader. För att få en säkrare och snabbare bild av omfattningen av skottskador bör enligt utredningen röntgenutrustning i anslutning till obduktionsverksamheten prioriteras. Det bör kunna finansieras genom en engångssumma inom det ramanslag som tilldelas SVA.

Obduktionsverksamheten har också, trots utbyggnad, begränsad tillgång till frysutrymmen, beroende på att utredningar om misstänkt jaktbrott ökat och ofta drar ut på tiden, innan beslagen kan hävas.

16.18 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är central myndighet för skogsbruket och arbetar för att landets skogar ska vårdas och brukas så att skogen långsiktigt ger en god avkastning samtidigt som biologisk mångfald bevaras. I ansvaret ingår också att lyfta fram skogens värden för rekreation och friluftsliv. Skogsstyrelsen har huvudkontor i Jönköping och lokalkontor över hela landet. Skogsvårdslagen (1979:429) och skogsvårdsförordningen (1993:1096) med tillhörande föreskrifter och allmänna råd har betydelse i verksamheten.

Konflikten skogsskador och klövvilt och skyddet av boträd har stor betydelse för rovdjursförvaltningen. Med stöd av bemyndigande i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen har Skogsstyrelsen utfärdat föreskrifter (SKSFS 1993:2) om den hänsyn som ska tas till bl.a. naturvårdens intressen vid skötseln av skog, t.ex. när det gäller boträd och träd som kan utvecklas till boträd. Utredningen behandlar dessa frågor under kapitlet om rovdjursstammarnas utveckling.

16.19 Statistiska centralbyrån

Utredningen föreslår: För att öka tillgängligheten till officiella uppgifter ska Statistiska centralbyrån publicera årlig statistik över rovdjursstammarnas antal och fördelning över landet.

Statistiska Centralbyrån SCB är central förvaltningsmyndighet för den officiella statistiken och för annan statlig statistik. Enligt Lagen (2001:99) om den officiella statistiken ska statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Statistikansvariga myndigheter är bl.a. Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet. I SCB:s senaste årsbok finns inga uppgifter om rovdjur. Av statistiken från rättsväsendet över anmälda brott kan man inte urskilja vilka jaktbrott som avser rovdjur.

Nordisk statistisk årsbok ges årligen ut av Nordiska ministerrådet. Den innehåller bl.a. uppgifter om jakt och avskjutningsstatistik över fällda rovdjur i Norden inklusive Grönland.

Avskjutningsstatistik av officiell karaktär finns från 1815 till 1983. I Domänstyrelsens årsböcker redovisades statistiken årligen

från 1911 till 1967 i tabeller med samma tabellnummer (där redovisas även skador av vilt). Efter Naturvårdsverkets tillkomst övertogs redovisningen av verket. Den återfanns i verkets årsböcker fram till 1983, då den helt upphörde. Därefter har vissa uppgifter redovisats, men de är inte längre jämförbara över tiden. I dag saknas även många uppgifter.

Viltskadecenter redovisar på Naturvårdsverkets uppdrag viss viltskadestatistik fr.o.m. 2003. För att öka tillgängligheten till officiella uppgifter om de stora rovdjurens förekomst föreslår utredningen att SCB ska publicera årlig statistik över rovdjursstammarnas antal och fördelning över landet.

16.20 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket har ett överordnat ansvar för livsmedelskontrollen. Verket tillämpar livsmedelslagen (1971:511) och livsmedelsförordningen (2006:813).

Sedan den 1 januari 2006 gäller nya regler för kontroll av slakt av vilt och hägnat vilt. För vildsvin, björn och andra köttätande djur samt för dov- och kronhjort gäller alltid krav på köttbesiktning. Således får kött från fällda björnar endast hanteras av godkända vilthanteringsanläggningar.

16.21 Tullverket

Tullverket arbetar i två huvudprocesser, effektiv handel och Brottsbekämpning. Handeln med utrotningshotade djur och växter och skinn och troféer av t.ex. stora rovdjur ingår bland Tullverkets arbetsuppgifter.

17 Viltskador på tamdjur, bidrags- och ersättningssystemet vid viltskador samt metoder för att förebygga skador

17.1 Viltskador på andra tamdjur än ren

Rovdjurens predation på tamdjur är en viktig orsak till konflikter mellan stora rovdjur och människor. Angreppens omfattning varierar beroende på rovdjursförekomst, täthet av tamdjur, tillgång på naturliga bytesdjur och vilka förebyggande åtgärder som vidtagits. Skillnader i tamdjurshållning och förebyggande åtgärder är den viktigaste faktorn för att förklara skillnaden i predationsnivåer mellan länder och regioner i Europa.

Lodjur angriper främst får och getter och nötkreatur endast i sällsynta fall. Lodjur orsakar ofta färre angrepp på tamdjur jämfört med varg och björn.

I Sverige finns drygt 500 000 får och årligen angrips 300–500 får av stora rovdjur. I Sverige går vanligen fåren inom någon form av stängsel och i områden med mest fårskötsel är rovdjurstätheten inte särskilt hög.

I Norge finns 2,5 miljoner får och det är mycket vanligt med fritt bete i skog och fjäll och här ersätts ca 30 000 får varje år. I Norge står järven för de flesta angreppen på får medan i järven i Sverige förekommer i mycket liten omfattning i områden med fårskötsel. Predationens omfattning i Norge är mer ett resultat av tamdjurshållningens karaktär snarare än av antalet järvar, lodjur och vargar.

Antalet rovdjursangrepp på tamdjur i Sverige har ökat mellan åren 1997 och 2005. Under perioden dokumenterades i Sverige totalt 554 angrepp av varg, lodjur, björn eller kungsörn. Lodjuren

svarar för de flesta angreppen. Vargarna står för fler angripna tamdjur, medan antalet angrepp är färre. Idag känner de flesta tamdjursägare till att de kan få ersättning för viltskador och mörkertalet för rovdjursrivna tamdjur får antas vara avsevärt lägre idag än före 1999, då ersättningssystemet var nytt. Angreppen under den aktuella perioden fördelar sig på respektive rovdjursart enligt följande tabell.

Tabell 7.1 Antalet rovdjursangrepp på tamdjur i Sverige 1997–2005

Rovdjursart	Antal angreppstillfällen
Lodjur	280
Varg	136
Björn	114
Kungsörn	24

År 2006 dödades, skadades eller saknades enligt statistik från Viltskadecenter (VSC) totalt 562 tamdjur efter angrepp av rovdjur. Det var en ökning med 35 % jämfört med 2005. Under åren 1997–2006 har antalet dödade, skadade eller saknade angripna tamdjur varierat mellan 226 (1999) och 581 (2002).

17.1.1 Viltskador på hundar

Det är ovanligt med ersättningssystem för hundar och det finns ganska lite dokumentation om rovdjursangrepp på hundar från andra delar av världen. Den dokumentation som finns rör främst angrepp av varg, och sådana angrepp förekommer överallt i områden där varg och hund finns samtidigt. Hundar under jakt löper större risk att bli angripna av varg. I Finland däremot angrips hälften av alla drabbade hundar på gårdsplanen. Hur vargangrepp på hund hanteras har en avgörande betydelse för möjligheten att få acceptans för varg i Sverige och därmed möjligheterna att uppnå och upprätthålla etappmålet för arten. Antalet hundar som angrips av stora rovdjur i Sverige per år är inte stort men risken för att en hund ska bli angripen av en varg adderar till alla andra risker som hundar utsätts för. Under perioden 1997–2005 har 185 hundar angripits av stora rovdjur i Sverige. Fördelningen mellan de olika rovdjursarterna framgår av följande tabell.

Tabell 7.2 Antalet rovdjursangrepp på hundar i Sverige 1997–2005

Rovdjursart	Antal angreppstillfällen
Varg	103
Lodjur	51
Örn	21
Björn	10

Under år 2006 lämnades ersättning för sammanlagt 41 hundar som angripits av rovdjur. Härav dödades 18 medan 22 hundar blev skadade. En hund saknas, men antas vara död.

17.1.2 Varg och tamdjur

I Sverige inträffade under perioden 1997–2005 sammanlagt 136 vargangrepp på tamdjur. Av dessa var 121 angrepp på får, 14 angrepp på nöt och ett på häst. Antalet angrepp av varg visar en ökande trend, men varierar kraftigt mellan åren. Ökningen av antalet angrepp beror på att vargarna blir fler men kanske i högre grad på utbredningen söderut och österut till områden med högre fårtätheter. Angreppen sammanfaller väl med betessäsongen och de flesta sker under perioden maj–oktober. Angrepp på nöt sker mest under tidig sommar och drabbar oftast kalvar.

Det finns ett samband mellan antalet fårbesättningar i ett vargrevir och antalet vargangrepp på tamdjur. Landets ca 200 aktiva fåbodar är också överrepresenterade bland de besättningar som haft angrepp av varg.

Antalet angrepp på hundar har ökat mellan åren 1997 och 2005 vilket främst beror på att vargarnas antal och utbredning har ökat. Variationen i angrepp mellan åren beror av flera faktorer. Det finns inget som visar att angrepp under ett år regelmässigt följs av angrepp under påföljande år.

Av 151 hundar som angreps av varg i Skandinavien 1997–2005 blev 30 % skadade och 70 % dödade. De flesta angreppen sker under höst och vinter och de allra flesta inträffar under jakt. Risken för angrepp beror på antalet jaktdagar med hund i reviret, antalet vargar i reviret och de enskilda vargarnas "benägenhet" att angripa hundar.

Vargar lockas ibland att röra sig i närheten av bebyggelse av hundar eller föda. Det kan leda till en gradvis tillvänjning som gör vargen mindre benägen att vika undan för människor. I en förlängning kan vargen hamna i en trängd situation och bli aggressiv. En tillvänjning av varg måste förebyggas i ett tidigt skede.

I Sverige görs det årligen en eller två insatser med anledning av ett rapporterat närgånget beteende hos varg. Under de senaste tio åren har det gjorts fyra aktiva försök att skrämman vargar (Tärnsjö 1999, Dals-Ed 2001, Ringvattnet 2004, Bjursås 2006). Skrämsel-försöken har utförts av Viltskadecenter i samarbete med respektive länsstyrelse.

17.1.3 Lodjur och tamdjur

Mellan 1997 och 2005 registrerades i Sverige 280 lodjursangrepp på tamdjur, varav 269 på får och 11 på nöt. Lamm drabbas oftare än vuxna får. Inga vuxna nötkreatur bedöms ha angripits. Angreppen visar en ökande trend beroende på att lodjur etablerar sig i mer färtäta områden i södra Sverige. Angreppen är flest under sommarhalvåret och varierar mellan åren. Under perioden inträffade i snitt ett lodjursangrepp på fåbodar varje år, vilket motsvarar ungefär 2 % av alla angrepp. Om lodjur koloniserar Götaland kan angreppen på tamdjur bli fler.

Lodjursangreppen på hund ökade mellan åren 1997 och 2005 vilket sannolikt beror på en ökad benägenhet att rapportera misstänkta angrepp och en förskjutning av lodjursstammen till områden med fler jakthundar. De flesta angreppen sker under höst och vinter och de flesta hundar som drabbas är jakthundar som angrips i samband med att hunden jagar lodjuret eller att hunden intresserar sig för lodjurets byte. Angrepp på hundar kan sannolikt bli vanligare i takt med att lodjursstammen sprider sig söderut i landet.

17.1.4 Björn och tamdjur

Björn angrep under åren 1997–2005 tamdjur vid 114 tillfällen. Det var 95 angrepp på får, 16 på nöt och tre på häst. De flesta angreppen sker under sommarhalvåret och trenden har under perioden varit ökande. Varje år förekommer i genomsnitt fyra till

fem angrepp på fåbodar. Får på skogsbete löper större risk att drabbas av angrepp av björn än får innanför stängsel i samma område. Under perioden dokumenterades skador på annan egendom än tamdjur vid 49 olika tillfällen. Det rör sig för det mesta om skador på ensilagebalar, bin, bikupor och äppelträd. Vid några tillfällen har det varit fråga om trampskador i vall och havreåkrar som ersatts. Om björnen fortsätter att sprida sig söder- och österut kommer angreppen troligen bli fler.

Angreppen på hundar ökade under åren 1997–2005. Det kan till viss del förklaras av att björnarna blivit fler och att stammen breddat ut sig. Angreppen har utan undantag skett under höstjakten och de flesta hundarna har angripits under pågående jakt.

Platser med kadaver, slaktrester och trädgårdsavfall kan locka björnar onödigt nära bebyggelse och människor. Det görs årligen ett tiotal insatser i landet med anledning av ett rapporterat närgånget beteende. Antalet björnar som välter soptunnor varierar mellan noll och fem per år. Ungefär vartannat år görs det också försök att skrämja eller avliva björnar som uppträder närgånget.

En samlad redovisning av insatserna vid björnproblem har tidigare saknats. Viltskadecenter gjorde 2002 en sammanställning av polisens insatser och fr.o.m. år 2007 kommer länsstyrelserna att lägga in observationer i samband med björnproblem i Rovdjursforum. Dessa kommer sedan årligen att sammanställas och publiceras i en rapport på Viltskadecenters hemsida. Utförda skrämjelåtgärder lagras i en databas på Viltskadecenter.

17.1.5 Järv och tamdjur

Det har inte rapporterats angrepp av järv på andra tamdjur än ren under åren 1997–2005. Järvens utbredningsområde sammanfaller inte med de områden i landet där det finns fårbesättningar. Om fler järvar etablerar sig i skogslandet kan man möjligen förvänta sig angrepp på tamdjur.

Det har heller inte rapporterats några järvangrepp på hundar under den aktuella perioden. En etablering i skogslandet av järv kan innebära att det uppstår situationer då hundar skadas eller till och med dödas av järv.

17.1.6 Kungsörn och tamdjur

Kungsörn angrep under åren 1997–2005 tamdjur vid 24 tillfällen, vanligtvis under vårmånaderna. Det rör sig uteslutande om får och för det mesta om lamm. Det är en ökning till en relativt låg nivå. Många av angreppen inträffade på Gotland. Trenden är ökande.

Få hundar har de aktuella åren angripits av kungsörn. Det rör sig om totalt 21 angrepp under vinterhalvåret som drabbat jakthundar. Angreppen av örn kommer sannolikt även i fortsättningen att variera på en relativt låg nivå.

17.1.7 Indirekta viltskador på tamdjur

Kunskapen om i vilken utsträckning rovdjur förorsakar indirekta skador på tamdjur är bristfällig. Rapporterade indirekta skador som kan vara orsakade av rovdjur är dels skador som uppstått i samband med ett angrepp eller ett angrepps försök, dels skador av stress som en effekt av långvarig exponering för rovdjur eller rovdjursdoft. Exempel på den första kategorin är merkostnader för att samla in djur, för skador på tamdjuret i samband med att de sprungit genom stängsel och för skador på själva stängslet. Att långvarig stress kan påverka immunförsvaret hos djur och orsaka t.ex. sjukdomar är belagt. Att slå fast att det är just rovdjur som varit orsaken till den långvariga stressen är dock näst intill omöjligt. En arbetsgrupp inom Viltskadecenter arbetar med förslag till dokumentation och ersättningsnivåer för indirekta skador som ska vara klart under år 2007. Länsstyrelserna ersätter som en indirekt skada vid angrepp på hägnade tamdjur t.ex. det merarbete som orsakats av angreppet, i enlighet med Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002:13). Efter ett dokumenterat angrepp på tamdjur på "fåbodbete" lämnas också ersättning för merarbete.

17.2 Viltskador på ren

Renskötsel har förekommit under mycket lång tid men det var på 1700-talet som en storskalig renskötsel växte fram i Skandinavien. Idag är renskötseln utbredd från norra Fennoskandia, över norra delen av Ryssland till Berings sund. Renskötsel bedrivs även i mindre områden i Alaska och norra delarna av Kanada. I Sverige finns ca 260 000 renar och renskötselområdet omfattar ca 40 % av

Sveriges yta och är uppdelat på ca 900 renskötselföretag (4 700 renägare) i 51 samebyar.

Renen är ett hjortdjur som är anpassat till en miljö med sträng kyla och stora variationer i näringstillgång. Den har breda klövar för att inte sjunka så djupt i snön samtidigt som den med klövarna kan gräva sig ner till markvegetation. Fullvuxna sarvar väger 100–180 kg medan en vaja väger 60–90 kg. Renen är det enda hjortdjur där båda könen bär horn. Vajorna kalvar under maj månad och kalven följer henne under sitt första år. En nyfödd kalv väger 4–6 kg, men redan under hösten kan de väga upp till 50 kg.

Renskötseln styrs av renens krav på stora betesområden och förflyttning mellan sommar- och vinterbetesmarker. Förr bedrevs inom många områden en renskötsel med mycket bevakning och närvaro dygnet runt. Idag varierar omfattningen av bevakningen och närvaron mellan områden och mellan olika delar av året. Generellt är driften mer extensiv idag än tidigare. Inom samebyn strövar och flyttas renarna mellan olika betesmarker beroende på årstid och betesförhållanden. I fjällsamebyarna flyttas renarna i sydost-nordvästlig riktning mellan sommarbete i fjällen och vinterbete i skogslandet. I skogssamebyarna sker förflyttningen i samma riktning men inte lika långa sträckor. Förflyttningar sker vanligtvis längs särskilda vandrings- och flyttleder.

Det har alltid pågått förebyggande åtgärder i områden med rovdjur och renskötarna besitter en stor kunskap på området. Metoderna är kostsamma och samebyarna har brist på resurser. Renskötsel innebär djur på fritt bete året runt i fjäll och skog vilket gör det svårt att effektivt skydda sig mot rovdjursskador. Det går därför troligen bara att minska rovdjursangreppen i begränsad omfattning med förebyggande åtgärder.

I Norden är renen utsatt för predation från björn, varg, lodjur, järv, kungsörn. Det är svårt att dokumentera förluster av renar på fritt bete på fjället. Det finns därför inte någon pålitlig beräkning av förlusternas omfattning. Den totala predationen varierar sannolikt mycket mellan olika områden och år. Lodjur och järv står för den största delen av förlusterna och förlusterna till björn kan lokalt vara stora. Även kungsörnen kan orsaka kännbara förluster av renkalv.

Lodjuret är en skicklig smygjägare som efter en explosiv attack från kort håll dödar med strupbett. I renskötselområdet är renen det huvudsakliga bytesdjuret för lodjur. En studie visar att under vinterhalvåret dödar en lodjurshona med ungar ungefär sex renar i månaden (Pedersen *m.fl.* 1999).

Järvens utbredningsområde sammanfaller med renskötselns. Järven är en opportunistisk jägare och asätare som utnyttjar kadaver som andra rovdjur lämnar efter sig. Järven är envis och uthållig men normalt inte en effektiv renjägare. Under fördelaktiga snöförhållanden, när skaren inte bär upp renen men järven, kan den dock vara en mycket effektiv jägare och orsaka massdöd bland renarna.

Björnen ligger i ide från oktober till april men på våren då vajorna kalvar kan björnen vara en effektiv jägare, speciellt under kalvarnas första veckor.

Vargen anses av många renägare vara den värsta skadegöraren eftersom den ibland dödar många renar på en gång och ofta skingrar renhjorden över stora områden. För närvarande förekommer endast enstaka vargar inom renskötseområdet.

Kungsörnar dödar renkalvar under vår och försommar, men kan även döda vuxna renar. Kungsörn dödar vanligen renar i öppen terräng. Kungsörnen är kapabel att döda vuxna renar upp till åtminstone 60–70 kg (Nybakk *m.fl.* 1999), även om det sker sällan.

17.3 Ersättning för viltskador

17.3.1 Bakgrund

Fram till år 1995 reglerades rätten till ersättning för *skada av annat vilt än rovdjur* i förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador m.m. Riksdagen godkände i november 1991 (prop. 1991/92:9, bet. 1991/92:JoU5) att möjligheten att få bidrag till förebyggande åtgärder mot skada av jaktbart vilt eller ersättning för skada av sådant vilt i princip skulle upphöra den 1 januari 1995. Riksdagen ställde sig bakom regeringens uppfattning att var och en var skyldig att tåla ett visst mått av intrång och olägenhet till följd av förekomsten av vilt.

Respekten för naturen och dess givna regler skulle präglade synen på konflikter mellan olika mänskliga aktiviteter och viltet. Detta innebar att viltskador inte helt kunde undvikas även om en allt för hög grad av tålighet enligt regeringen inte kunde krävas av dem som drabbades av skador. Principen var att viltskador i första hand skulle förebyggas. En tillräckligt stor avskjutning av de jaktbara stammarna under den normala jakttiden var det viktigaste medlet för att förebygga viltskador. Möjligheten att få ersättning för skada av vilt borde, när det gällde andra skador än de rovdjur orsakar på

tamdjur, endast finnas kvar när det gällde arter som på grund av beståndens ringa storlek inte kunde jagas.

Den 1 januari 1995 ersattes förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador m.m. av en reglering i 29 a § jaktförordningen. Enligt den lydelse bestämmelsen fick den 1 juli 1995 kunde länsstyrelsen i mån av medel lämna bidrag för att förebygga skador av vilt och lämna ersättning för skador om det rörde sig om vilt som inte fick jagas och det var uppenbart oskäligt att den skadelidande själv skulle svara för kostnaderna.

Frågor om ersättning för tamdjur som skadats eller dödats av *björn, varg, järv, lo eller örn* reglerades fram till år 1996 i förordningen (1976:430) om ersättning vid vissa skador av rovdjur. Enligt 1976 års förordning kunde länsstyrelsen lämna ersättning av statsmedel för tamdjur som skadats eller dödats av rovdjur eller bidrag för att förebygga sådana skador. Ersättning lämnades endast om djuret återfunnits. Beträffande ren utgick ersättning med ett belopp dels till ägaren, dels med ett belopp till samebyn som ersättning för olägenheten för renskötseln.

Naturvårdsverket bestämde ersättningsbeloppens storlek med hänsyn till prisutvecklingen för ett år i sänder. Olika belopp gällde för olika djur. Till renägaren utgick det högsta beloppet för honrenar och det lägsta beloppet för kalvar. Ersättningen till samebyn motsvarade ett beräknat värde för en genomsnittlig ren. Länsstyrelsens beslut om ersättning fick inte överklagas.

I samband med att ett nytt ersättningsystem för rennäringen infördes den 1 januari 1996 upphävdes förordningen (1976:430) om ersättning vid vissa skador av rovdjur. Rovdjursskador utanför renskötselområdet skulle i fortsättningen täckas av regleringen i jaktförordningen. Bestämmelsen kompletterades samtidigt med en reglering om att bestämmelsen inte gällde i fråga om skador på ren och att bidrag och ersättning när det gällde *ren* lämnades i annan ordning.

17.3.2 Sametinget

Sametinget inrättades 1993 efter beslut av riksdagen och verksamheten regleras i sametingslagen (1992:1433). Sametinget är både ett folkvalt organ och en central förvaltningsmyndighet under regeringen med uppgift främst att bevaka frågor som rör den samiska kulturen. När det gäller rovdjursförvaltningen administ-

rar Sametinget bidrag för förebyggande åtgärder och ersättningar för rovdjursdödade renar. Verksamheten regleras i dag i viltskadeförordningen (2001:724) och Naturvårdsverkets föreskrifter. Sametinget har sedan den 1 januari 2007 föreskriftsrätt vad gäller bidrag och ersättningar avseende ren inom renskötselområdet.

17.3.3 Ersättning för rovdjursdödade renar

Mot bakgrund av undersökningar som visade att endast en mindre del av alla rovdjursdödade renar hittades utarbetade Naturvårdsverket i april 1991 ett förslag till ett nytt ersättningssystem för rovdjursdödade renar där ersättningen baserades på rovdjursförekomst (Naturvårdsverkets rapport 3899).

Riksdagen godkände i december 1992 regeringens förslag om principerna för ett nytt ersättningssystem för rennäringen som skulle börja gälla den 1 juli 1995 (prop. 1992/93:32, bet. 1992/93:BoU8). Propositionen innehöll inte något förslag till författningsreglering. Enligt det nya systemet skulle rennäringen årligen få disponera ett belopp som motsvarade det skäligen värdet av de renar som rivits av rovdjur. Fördelningen av ersättningen skulle baseras på rovdjursförekomst.

Sametinget skulle svara för administrationen och fördelningen i samverkan med Naturvårdsverket. Det totala ersättningsbeloppet för de renar som rivs av rovdjur skulle inledningsvis baseras på de förlustsiffror som Naturvårdsverket beräknat, dvs. 20 000 renar varav 16 000 kalvar. Därefter skulle den samlade ersättningen till rennäringen justeras efter Naturvårdsverkets årliga bedömningar av rovdjursstammarnas storlek.

Regeringen gav i november 1993 Naturvårdsverket och Sametinget i uppdrag att i samråd utarbeta närmare riktlinjer till det nya ersättningssystemet. De båda myndigheternas gemensamma förslag överlämnades till regeringen i februari 1995, (Rapport 1995-02-07). Myndigheternas förslag föranledde dock ingen författningsreglering eller annan åtgärd från regeringens sida.

Handläggningen avslutades med ett uttalande om att Sametinget, efter samråd med Naturvårdsverket och berörda myndigheter, skulle avgöra lämplig metod för insamling, bearbetning och redovisning av rapporterade rovdjursförekomster.

Efter förslag i budgetpropositionen för år 1996 bestämde riksdagen med ändring av vad den tidigare beslutat att det nya systemet

för ersättning av rovdjursrivna renar skulle tillämpas från den 1 januari 1996.

17.3.4 Sametinget och Naturvårdsverkets förslag 1995 till ersättningssystem för rovdjursrivna renar

Sametinget och Naturvårdsverkets förslag till utformning av det nya ersättningssystemet för rovdjursrivna renar, Rapport 1995-02-07 innebar beräkningar att mellan 25 000 och 35 000 renar skulle ersättas årligen. Det totala antalet renar beräknades då till 280 000. Ersättningen skulle täcka verkliga förluster men också merarbete och rovdjursarternas naturvårdsvärde. För järv, lo och varg skulle ersättningen beräknas med utgångspunkt i hur många föryngringar av varje art som man vid en inventering kunde fastställa att det förekom inom en sameby. Hänsyn kunde också tas till om en art förekom regelbundet eller tillfälligt inom en sameby.

För björn och kungsörn skulle ersättningen grundas på samebyarnas barmarksareal i avsaknad av dokumenterad kunskap om förlusternas storlek orsakad av dessa arter och att lämpliga inventeringsmetoder då saknades. Varje föryngring av järv och lo skulle ersättas med värdet av 200 renar och regelbunden förekomst med värdet av 50 renar per art. Skedde en föryngring av både lo och järv i samma sameby reducerades ersättningen till värdet av 150 renar. En vargföryngring ersattes med värdet av 500 renar och regelbunden förekomst av varg med värdet av 50 renar per individ.

Tillfällig förekomst av järv, lo och varg skulle ersättas genom en arealbaserad ersättningsnorm. Även förekomst av björn och kungsörn ersattes enligt en arealbaserad ersättning. Den uppgick för hela renskötseområdet till värdet av 2 000 renar vardera för björn och kungsörn. En särskild ersättning skulle lämnas vid extrema situationer som massdödande och skingring av renar i vinterjordar.

Rovdjursstammarnas storlek skulle fastställas årligen av länsstyrelserna. De renskötande samernas erfarenheter skulle tas till vara genom att inventeringsverksamheten skulle utföras av "inventeringspatruller", bestående av inventerare från länsstyrelsen och den aktuella samebyn.

Länsstyrelserna och samebyarna förutsattes utse rovdjursansvariga personer för samarbetet. Samebyarnas medverkan i inventeringarna beräknades kosta ca 2,7 miljoner kronor. Sametinget

skulle fördela det totala ersättningsbeloppet mellan samebyarna utifrån förekomsten av rovdjur inom respektive samebys område och samebyarna själva skulle bestämma hur medlen skulle fördelas inom samebyn.

I överenskommelsen fanns även ett förslag hur toleransnivåer skulle kunna användas i rovdjursförvaltningen i renskötseområdet. Enligt förslaget ska inte bara rovdjursstammarnas storlek beaktas utan även de beräknade skadorna i förhållande till samebyarnas renantal och slaktuttag.

17.3.5 Tiden mellan Sametinget och Naturvårdsverkets förslag till ersättningssystem och förordningsregleringen

När det nya ersättningssystemet introducerades 1996 saknades en författning som reglerade hur inventeringarna skulle genomföras och hur ersättningen skulle fördelas till samebyarna. I de årliga regleringsbrev till Sametinget angavs ett fast tak, dvs. hur mycket av anslagsposten som högst fick disponeras för bidrag och ersättningar till samebyarna. Det angavs däremot inte med vilka belopp en järv eller lodjursföryngring skulle ersättas och inte heller med vilka belopp en tillfällig eller fast förekomst skulle ersättas. Det innebar att om antalet rovdjur ökade så minskade ersättningen för varje rovdjur.

Under åren 1996–2001 utbetalades drygt 180 miljoner kronor till samebyarna. Sametinget, Naturvårdsverket och länsstyrelserna i de fem renskötseöarna tillämpade i inventeringsarbetet Nordkalottkommitténs miljöråds rekommendationer till inventeringsmetodik och kriterier vid föryngringar. I fältarbetet användes standardiserade blanketter. Årliga stormöten hölls i Storuman där såväl inventeringsmetodik som kriterier diskuterades i detalj.

17.4 Riksdagens beslut 2001 om ett reformerat bidrags och ersättningsystem

Riksdagen (bet. 2000/01:MjU9, rskr 2000/01:174) godtog i huvudsak de förslag regeringens lade fram i proposition 2000/01:57 om en sammanhållen rovdjurspolitik när det gällde förändringar av ersättnings- och bidragssystemet. Bidrag för att förebygga skador orsakade av vilt och för att ersätta inträffade skador skulle liksom tidigare under vissa förutsättningar kunna lämnas av statsmedel. Rätten till bidrag och ersättning skulle regleras i en särskild förordning som även skulle omfatta de skador som förorsakades rennärningen av rovdjur. Den nya förordningen skulle ersätta regleringen i 29 a § jaktförordningen (1987:905).

Ersättningsystemet för rennärningen innebar i huvudsak att samebyarna skulle få en viss, fast ersättning per konstaterad föryngring eller annan förekomst av rovdjur inom respektive bys betesområde. Beloppen skulle fastställas årligen av regeringen. Ersättning skulle lämnas även för rovdjursförekomst i de betesområden i Norge som disponerades för svensk renskötsel med stöd av 1972 års konvention mellan Sverige och Norge om renbetning. Resurserna för skadeersättning respektive bidragen för förebyggande åtgärder skulle öka. Enligt riksdagen var det av stor betydelse att det även inom rennärningen i görligaste mån bedrevs ett arbete med att förebygga skador.

Inventeringen av rovdjuren skulle bli en del av den allmänna miljöövervakningen. Riksdagen ansåg att de ideella organisationerna hade sin givna plats i inventeringsarbetet.

Med anledning av motioner (s, m, v, kd, c, mp) beslutade riksdagen att den i propositionen förordade differentieringen av ersättningen för rovdjursskador i vissa delar av renskötselområdet tills vidare inte skulle genomföras och att den tidigare möjligheten till ersättning för skador på människa orsakade av björn snarast skulle återinföras.

17.5 Viltskadeersättning

Viltskadeförordningen (2001:724) trädde i kraft den 1 januari 2002. Staten lämnar i mån av pengar bidrag för att förebygga skador av vilt och som ersättning för skador av vilt bl.a. av varg, björn, järv, lo eller kungsörn. Bestämmelserna gäller såväl skador på ren som

andra tamdjur än ren. I renskötseområdet tillämpas bestämmelserna beträffande ren av *Sametinget*. Beträffande andra tamdjur än ren i renskötseområdet och i områden utanför renskötseområdet tillämpas bestämmelserna av *länsstyrelsen*.

Viltskadeförordningen kompletteras av Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2002:13, NFS 2004:17 och NFS 2004:18). Nya föreskrifter kommer att införas den 1 januari 2008.

Länsstyrelsen lämnar efter ansökan bidrag till förebyggande åtgärder och ersättning för skador av vilt *på annat än ren* samt vid *personskador* eller *dödsfall* orsakade av björn. Ersättning får lämnas om det är uppenbart oskäligt att den skadelidande själv ska svara för kostnaderna.

Länsstyrelsen ska särskilt beakta om viltet får jagas, skadans omfattning samt möjligheterna att genomföra en effektiv skyddsjakt eller andra skadeförebyggande åtgärder. Viltskador ska som regel alltid besiktigas av en av länsstyrelsen utsedd besiktningsman. Länsstyrelsens beslut om ersättning får inte överklagas utom när det gäller beslut som rör ersättning när en person dödsats eller skadats av björn.

Sametinget beslutar om ersättning till berörd sameby för skador på ren inom samebyns betesområde i Sverige och inom de områden i Norge som disponeras med stöd av 1972 års renbeteskonvention. Ersättningen ska kompensera samebyarna för de skador som rovdjuren antas åsamka renarna. Ersättning lämnas utan ansökan.

För skador av *varg*, *järv* och *lo* på ren grundar sig ersättningen på antalet *föryngringar* eller regelbunden eller tillfällig *förekomst* av respektive art inom samebyns betesområde. Ersättning för skador som orsakas av *björn* och *kungsörn* lämnas om arterna förekommer inom området. Sametingets beslut enligt förordningen får överklagas enligt bestämmelser i förvaltningslagen.

Länsstyrelsen ska efter samråd med berörd sameby varje år undersöka dvs. inventera antalet föryngringar respektive förekomst av varg, järv och lo samt om det förekommer björn eller kungsörn inom samebyn. Sametinget beslut om ersättning ska grunda sig på denna undersökning.

Naturvårdsverket får meddela närmare föreskrifter om *inventeringen*. Om föreskrifterna rör rennäringen ska verket samråda med Sametinget. Sametinget har föreskriftsrätt vad gäller *bidrag* och *ersättningar* inom renskötseområdet.

Om ett eller flera rovdjur av samma art under en begränsad tid och inom begränsat område dödar eller skadar ett stort antal renar

s.k. *massdödande*, betalar Sametinget ersättning efter ansökan under vissa förutsättningar.

17.5.1 Ersättningsbeloppen vid olika typer av rovdjursförekomst i renskötseområdet

Regeringen beslutar på förslag av Sametinget i *regleringsbrev* med vilket belopp ersättningen ska lämnas för varje *föryngring* eller regelbunden respektive tillfällig *förekomst* av varg, järv och lo samt med vilket totalt belopp ersättning ska lämnas för skador av björn och kungsörn på ren. Ersättningen för *förekomst* av björn och kungsörn fördelas mellan ersättningsberättigade samebyar i förhållande till betesområdenas areal.

Den ersättningsgrundande arealen för förekomst av björn och kungsörn är inte reglerad i Viltskadeförordningen eller i föreskrifter. Sametinget som är ansvarig myndighet fördelar ersättningsmedlen utifrån olika kriterier för fjäll- och skogssamebyar respektive koncessionssamebyar. Den ersättningsgrundande arealen för fjäll- och skogssamebyar beräknas utifrån samebyns åretruntmarker reducerad med eventuella fjällimpediment, dvs. de mest alpina högfjällsområdena. Arealen för koncessionssamebyar beräknades tidigare utifrån samebyns halva betesareal. Numera beräknas arealen utifrån hela betesarealen.

Ersättningsbeloppen för skador orsakade av varg, järv och lo samt det totala ersättningsbeloppet för skador orsakade av björn och kungsörn på ren ska beräknas med ledning av medelslaktvärdet på en ren med tillägg för honrenarnas produktionsvärde, uppskattningar av hur många renar som dödas av respektive art, uppskattningar av fördelningen mellan dödade kalvar respektive vuxna djur för respektive art samt merarbetet som angrepp av respektive art orsakar.

Regeringen har i regleringsbrev för budgetåret 2007 beslutat om följande ersättningsbelopp:

Tabell 7.3 Ersättningsbelopp 2007 för föryngring, regelbunden respektive tillfällig förekomst av järv, lo och varg (kr)

	Föryngring	Regelbunden före- komst	Tillfällig förekomst
Järv	200 000	70 000	35 000
Lo	200 000	70 000	35 000
Varg	500 000	80 000	35 000

Ersättningsbeloppen för regelbunden eller tillfällig förekomst avser när det gäller *varg* varje individ och i övriga fall förekomst inom samebyn. Ersättningsbeloppen för föryngring avser varje föryngring.

Ersättningsbeloppen har i huvudsak varit desamma sedan år 2002. Ersättningen höjdes år 2006 för tillfällig förekomst av varg från 25 000 kr till 35 000 kr. Ersättningen för regelbunden förekomst av varg höjdes samtidigt från 50 000 kr till 80 000 kr.

Ersättningen för förekomst av björn och kungsörn var 1,5 miljoner kronor respektive 1 miljon kronor under åren 2002–2005. Ersättningen höjdes år 2006 med 115 000 kr respektive 75 000 kr för att kompensera samebyarna sedan Sametinget efter en dom i Kammarrätten fördelat ersättningen på en större areal än tidigare. Förekomst av björn ersätts under år 2007 således med 1 615 000 kronor och förekomst av örn med 1 075 000 kronor.

17.6 Viltskadeanslaget

Riksdagen anvisar medel för att förebygga skada av vilt och ersättning för sådan skada under utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, *anslag 42:5 Ersättning för viltskador m.m.* Anslaget beteckning har varierat något under åren. Rätten till ersättning regleras i viltskadeförordningen (2001:724).

Viltskadeanslaget uppgår för år 2007 till närmare 91 miljoner kronor (prop. 2006/07:1, uo 23, bet. 2006/07:MjU2). För åren 2008 och 2009 beräknas anslaget till oförändrat belopp.

Naturvårdsverket fördelar den del av anslaget, knappt 38 miljoner kr, som disponeras av verket och som ska användas för viltskador, som bidrag till länsstyrelserna. Fördelningen grundar sig på skadekostnaderna i respektive län det föregående året. Länsstyrel-

serna får endast använda medlen inom länet för bidrag till den som utför skadeförebyggande åtgärder eller ersättning till den som drabbats av skada av vilt på annat än ren eller som ersättning när någon skadats eller dödats av björn.

Sametinget ska använda de delar av anslaget som man disponerar, drygt 49 miljoner, för bidrag för att förebygga att björn, järv, lo, varg eller örn orsakar skador på renar och för att lämna ersättning för skador på renar som orsakas av dessa rovdjur och i samband med massdödande av renar. Sametinget ska vidare använda anslaget för kostnader för samebyarnas inventeringar.

För år 2006 anvisade riksdagen under anslaget för viltskador sammanlagt 86,97 miljoner kronor (Prop. 2005/06:1, uo23, bet. 2005/06:MjU2). Anslaget minskade med drygt en halv miljon kronor till följd av en generell reduktion med 0,6 % av företrädesvis anslag avsedda för förvaltnings- eller investeringsändamål.

Enligt propositionen hade inventeringarna av järv, lo och varg visat att antalet ökat och utvecklingen för åtminstone vargstammen förväntades fortsätta kommande år. Även fortsättningsvis var det viktigt med en metodisk satsning för att introducera rovdjursstängsel i rovdjurens naturliga utbredningsområde.

Insatser skulle göras för att så långt som möjligt undvika den konflikt som annars kunde uppstå mellan rovdjursetablering och betesdrift. En fortsatt omfördelning skulle ske inom ramen för anslaget för att stärka insatserna utanför renbetesområdet för att förebygga skador på tamdjur.

I samband med 2006 års ekonomiska vårproposition (prop. 2005/06:100, bet. 2005/06:FiU21) anvisade riksdagen på tilläggsbudget för 2006 ytterligare 4 miljoner kronor under anslaget för viltskador. Rovdjursstammarna i Värmlands och Dalarnas län hade ökat, i enlighet med riksdagens beslut om den sammanhållna rovdjurspolitiken, vilket enligt propositionen hade skapat en viss oro bland tamdjursägare. Regeringen avsåg att fr.o.m. den 1 juli 2006 påbörja en försöksverksamhet i dessa län med rovdjursakutgrupper knutna till länsstyrelsen med syfte att förbättra formerna för samverkan och därigenom öka det lokala och regionala inflytandet.

Den del av viltskadeanslaget som disponeras av Naturvårdsverket används främst för att ersätta eller förebygga skador orsakade av säl, tranor och gäss men även för rovdjursrelaterade ersättningar.

Tabell 7.4 Utvecklingen av anslaget 42:5 (eller äldre beteckningar) Ersättning för viltskador m.m. 2002–2007 (miljoner kronor):

År	Anslag, totalt	NV, bidrag för att förebygga skada på annat än ren och för att ersätta inträffad skada	Sametinget, förebyggande bidrag och ersättning för rovdjursrivna renar	Sametinget, kostnader för samebyarnas inventeringar
2002	84	36	44	3
2003	87,5	36	47,5	3
2004	87,5	36	48,5	3
2005	87,5	36,78	47,21	2,98
2006	90,975	37,78	45,99	3,21
2007	90,975	37,78	45,99	3,21

17.6.1 Rovdjursakutgrupper i Värmlands och Dalarnas län

Från och med den 1 juli 2006 har rovdjursakutgrupper bildats på försök i Dalarnas samt Värmlands län. Verksamheten kommer att utvärderas i särskild ordning.

Rovdjursakutgrupperna får arbeta även i angränsande län och ska ledas av en rovdjurskunnig tjänsteman på länsstyrelsen. Uppgiften är att omgående vidta åtgärder för att minimera skadeverkningar i samband med förekomsten av stora rovdjur. Grupperna ska vidare upprätta effektiva kontaktvägar till Naturvårdsverket och verkställa beslut om skydds jakt eller bortdrivande av stora rovdjur. Grupperna ska slutligen tillhandahålla information om ersättningar vid skador orsakade av rovdjuren och informera om länsstyrelsernas arbete med frågan på lokal nivå.

17.7 Bidrag till förebyggande åtgärder och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar

Viltskadeanslaget uppgår för år 2007 till närmare 91 miljoner kronor. Av dessa pengar disponerar Sametinget 46 miljoner kr som fördelas till samebyarna för bidrag till åtgärder som *förebygger* skador på ren, *ersättning* för uppkomna skador, samt ytterligare drygt tre miljoner kr för samebyarnas *rovdjursinventering*.

Användningen av viltskadeanslaget i samebyarna regleras i viltskadeförordningen (2001:724) och Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering samt bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar (NFS 2004:17).

Sametinget övertog den 1 januari 2007 Naturvårdsverkets föreskriftsrätt vad gäller *bidrag* och *ersättningar* avseende ren i renskötselområdet. Sametinget avser att introducera nya föreskrifter den 1 januari 2008 om bidrag och ersättning avseende ren. Samtidigt kommer Naturvårdsverket att införa nya generella inventeringsföreskrifter för björn, varg, järv, lodjur och kungsörn som ska gälla i hela landet.

Enligt Sametingets *riktlinjer för bidrag till skadeförebyggande åtgärder i samband med rovdjursförekomst inom samebyarna* får bidrag för förebyggande åtgärder ges för åtgärder som normalt inte ingår i renskötseln. Det rör sig t.ex. om extrainsatser vid ihopsamling av renar eller flyttning till mindre rovdjursutsatta områden. Bidragen syftar till att förebygga skador inom renskötseln och till att nya metoder prövas och utvecklas vilket på lång sikt kan leda till minskade skador. Projekt och åtgärder som är långsiktiga eller som utvecklar nya metoder ska prioriteras. Effekterna av de åtgärder som finansieras med bidrag skall återsäkras till Sametinget.

Enligt viltskadeförordningen (2001:724) ska utbetalning av *bidrag till förebyggande åtgärder* dras av från den totala ersättningen för rovdjursförekomst inom samebyn. I praktiken betalas bidragen ut löpande under året till de enskilda samebyarna och dras sedan av från hela samebyns gemensamma rovdjursersättning. Det kan teoretiskt innebära att bidragen till förebyggande åtgärder överstiger ersättningen. Sametinget lät under åren 2002–2004 ersättningarna vara oberoende av om bidrag för förebyggande åtgärder betalats ut. Rutinerna ändrades år 2005 efter kritik från Riksrevisionen. Det har lett till att samebyarna inte längre söker bidrag för förebyggande åtgärder.

En sameby som har behov av att vidta skadeförebyggande åtgärder som kan vara bidragsberättigade ska kontakta Sametinget och senast inom tre månader från det att åtgärderna vidtagits inkomma med en skriftlig ansökan. Sametinget beslutar om bidrag ska lämnas men ska informera länsstyrelsen som har att yttra sig i varje enskilt fall.

Sametinget har sedan år 2002 lämnat bidrag till skadeförebyggande åtgärder med följande belopp:

Tabell 7.5 Bidrag till förebyggande åtgärder 2002–2006 (kr)

2002	710 000
2003	1 200 000
2004	190 000
2005	815 000
2006	0

Sametinget fördelar viltskadeersättning till samebyarna baserad på den rovdjursförekomst som inventeringsresultatet utvisar utan ansökningsförfarande. Medlen ska kompensera samebyarna och enskilda renägare för förluster, skador och andra olägenheter som rovdjuren åstadkommer. Medlen till samebyarna fördelas inom byn på det sätt byn bestämmer. En sameby ska i fall av massdödande av renar snarast anmäla detta till Sametinget och inom tre månader göra en skriftlig skadeanmälan. Länsstyrelsen ska i varje enskilt fall styrka uppgifterna och göra en registrering i rovdjursdatabasen Rovdjursforum.

Följande ersättningar har utbetalats sedan år 2002 med anledning av massdödade renar:

Tabell 7.6 Viltskadeersättning med anledning av massdödade renar 2002–2006 (kr)

2002	170 000
2003	290 000
2004	513 000
2005	435 000
2006	745 000

Följande ersättningsbelopp har sedan år 2002 utbetalats med anledning av rovdjursförekomst i Norge:

Tabell 7.7 Viltskadeersättning med anledning av rovdjursförekomst i Norge 2002–2006 (kr)

2002	3 400 000
2003	2 300 000
2004	1 732 000
2005	2 900 000
2006	2 075 000

Senast den 1 mars ska Sametinget lämna en sammanställning till regeringen över hur inventerings-, bidrags- och ersättningsmedlen fördelats under föregående kalenderår.

17.8 Bidrag till förebyggande åtgärder och ersättning för viltskador på annat än ren

Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter ska viltskademedlen utanför renskötselområdet i första hand användas för bidrag till förebyggande åtgärder, information och utbildning om sådana åtgärder och utvärdering av dessa åtgärder och insatser. Som grund för planeringen av medelsanvändningen ska länsstyrelsen kartlägga förekomsten av fredade, skadegörande viltarter i länet. Länsstyrelsen ska också kartlägga effekterna av de skadeförebyggande åtgärder som bidrag lämnats till och de skador som de fredade viltarterna orsakar.

Ersättning får enligt regelverket endast lämnas om skadeförebyggande åtgärder vidtagits innan skadan uppstod. Eftersom det i allmänhet är omöjligt att förutse en skada så har bestämmelsen inte tillämpats i praktiken. För vissa skador lämnas inte ersättning. Ersättning får t.ex. inte lämnas för skada på egendom som genom sin koncentrerade och övriga karaktär är särskilt skadeexponerad och därför kräver att skadeförebyggande åtgärder alltid genomförs.

Ersättning lämnas som regel inte för hund som skadats eller dödats vid jakt, jaktträning, jaktprov eller motsvarande *som avser* varg, björn, järv eller lo. Jaktträning eller jaktprov med hund på

varg och järv torde vara en sällsynt företeelse i den mån den överhuvudtaget förekommer.

För hundar som skadas eller dödas t.ex. under annan jakt eller jaktträning lämnas däremot ersättning. I övrigt lämnas ersättning bara om det rör sig om egendom som är avsedd att användas i näringsverksamhet. Inskränkningen gäller dock inte häst, hund eller utrotningshotade lantrasdjur som skadats eller dödats av varg, björn, järv, lo eller kungsörn.

Ersättning för hund som *skadas* av varg, björn, järv, lo eller kungsörn lämnas med 2 000 kr. Därutöver får ersättning lämnas med högst 5 000 kr för självrisk i försäkring eller, om hunden är oförsäkrad, för veterinärvård eller andra styrkta kostnader som skadan föranlett. Ersättning för hund som *dödats eller avlivats efter att ha skadats* av varg, björn, järv, lo eller kungsörn lämnas med 10 000 kr.

Totalt beviljades 8,7 miljoner kronor år 2006 enligt 273 ansökningar om *bidrag för att förebygga skador* orsakade av rovdjur på tamdjur. Flest bidrag beviljades av länsstyrelserna i Dalarnas, Örebro och Gävleborgs län. Huvuddelen av bidragen gick till tamdjursägare i mellersta Sverige.

Åren 1997–2005 har utbetalningarna varierat mellan 360 000 kr och 9,8 miljoner kronor och antalet bidrag har ökat väsentligt. Storleken på de enskilda bidragen har ökat till i genomsnitt 33 000 kr vilket till en del förklaras av att bidrag lämnas både för materialkostnaden och i viss mån för att kompensera för arbetsinsatsen.

Bidrag till åtgärder som ska förebygga skador av rovdjur har hittills betalats ut i sexton av landets län. I dessa län finns totalt ca 5 600 företag med får och ca 19 000 nötbесättningar. Totalt har 816 bidrag betalats ut under perioden 1997–2005.

Den sammanlagda *ersättningen* för skador på tamdjur orsakade av rovdjur år 2006 uppgick till 739 000 kr. Under perioden 1997–2006 varierade ersättningen från 280 000 kronor (år 1997) till 1,2 miljoner kronor (år 2002). Av den totala ersättningen år 2006 avsåg 43 % skador orsakade av varg, 33 % skador av lodjur, 22 % skador av björn och 3 % skador av kungsörn.

Av de angripna tamdjuren var 347 stycken (73 %) får och 15 stycken (3 %) nötdjur. Övriga angrepp 116 stycken (24 %) skedde på andra djur, framförallt fjäderfä och hägnad hjort. Ersättningen för uppkomna skador orsakade av rovdjur ökade med 14 % jämfört med år 2005.

Under år 2006 lämnades ersättning för sammanlagt 41 *hundar* som angripits av rovdjur med sammanlagt 268 000 kr. Av beloppet avsåg 75 % ersättning på grund av vargangrepp. Lodjur stod för 15 %, kungsörn för 8 % och björn för 2 % av ersättningsbeloppet. Under perioden 1997–2006 varierade den totala ersättningen från 0 kr (år 1997) till knappt 319 000 kr (år 2005).

Viltskadecenter har på Naturvårdsverkets uppdrag lämnat rekommendationer om vilka ersättningsbelopp som ska utbetalas som ersättning för rovdjursangripna tamdjur. Ersättning för *får och lamm* lämnas med 2 200 kr för tacka, 1 200 kr för lamm och 2 500 kr för avelsbagge. Vid angrepp på dräktiga tackor eller vid angrepp på tackor viss tid efter lamning lämnas vissa tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp kan vidare lämnas för t.ex. ekologiskt uppfödda djur och för speciellt värdefulla avelsdjur.

Vid omfattande skador på fårbesättningar kan en kompensation lämnas för uteblivna EU-stöd. Ersättningsbeloppen ska i normalfallet när det gäller angrepp på enstaka djur i hägn täcka ersättning för merarbete. Vid större angrepp kan ytterligare ersättning för merarbete lämnas med 200 kr/timme. Vid angrepp på djur som går på fritt skogsbete lämnas regelmässigt ersättning för merarbete med 200 kr/timme.

Ersättning för *nötkreatur* lämnas med belopp efter en värdering i det enskilda fallet. Ersättning kan också för merarbete och andra kostnader i samband med skadan.

Viltskadecenter rekommenderar vidare att för skadade djur ersättning ska lämnas för veterinärvård och medicin. Slutligen föreslås att kadaverhantering ska ersättas med belopp som beror på var i landet skadan skett.

En ansökan om *ersättning* för viltskada ska göras hos länsstyrelsen inom tre månader efter inträffad skada. Skador ska som regel alltid besiktigas av en av länsstyrelsen utsedd besiktningsman. Länsstyrelsen beslutar om ersättning ska lämnas och om ersättningens storlek. Ersättningen ska reduceras med ett skäligt belopp om besiktningen inte entydigt visar att skadan orsakats av fredat vilt. I praktiken tillämpas bestämmelsen så att full ersättning betalas i de fall besiktningsmannen bedömer att skadan med minst 50 % sannolikhet orsakats av ett stort rovdjur. Någon reduktion av ersättningsbeloppet har i praktiken aldrig förekommit.

Den som vill *förebygga* viltskador kan ansöka om *bidrag* hos länsstyrelsen i det län i vilket åtgärderna ska genomföras. Länsstyrelsen beslutar om bidrag ska lämnas och om bidragets storlek.

Bidrag kan lämnas för åtgärder som ska ha *dokumenterad skadeförebyggande effekt eller för utveckling av åtgärder som sannolika kan komma att ge tillräckliga skadeförebyggande effekter.*

Däremot omfattas inte åtgärder som avser att skydda egendom som är särskilt skadeexponerad och där förebyggande åtgärder alltid måste vidtas för att förhindra viltskador. Bidrag lämnas som regel bara för åtgärder som ska skydda egendom som används i näringsverksamhet. Länsstyrelsen kan slutligen på *eget initiativ* besluta om bidrag för att genomföra eller utveckla åtgärder för att förebygga viltskador. Bidragstagaren ska regelmässigt redovisa hur bidraget använts och vilka resultat som erhållits.

17.9 Effekten av förebyggande åtgärder mot viltskador

Bidrag för att förebygga viltskador har hittills nästan uteslutande gått till *elstängsel* för att skydda främst får. Det rör sig om permanenta stängsel som normalt har minst fem strömförande el-trådar med hög spänning eller stängsel kompletterade med eltrådar längst upp och längst ned. Det har också rört sig om flyttbara elstängsel i situationer då ett bättre skydd för tamdjuren snabbt måste komma på plats. Bidragen har också gått till *andra skadeförebyggande åtgärder*, t.ex. radiosändare för tamdjur på fritt skogsbete och för boskapsvaktande hundar. Länsstyrelsernas praxis varierar när det gäller hur stor del av den totala kostnaden för en förebyggande åtgärd som bidraget täcker liksom kriterierna för vilka besättningar som får bidrag.

Rätt underhållna är livslängden på rovdjursstängsel minst 10–15 år. Andelen besättningar som fått rovdjursstängsel har ökat sedan 1997. Samtidigt visar antalet angrepp på tamdjur av björn, lodjur och varg mellan åren 1997 och 2004 ingen neråtgående trend utan skadorna varierar kraftigt mellan åren. Med stöd av den nationella skadestatistiken går det inte att säga om de skadeförebyggande åtgärderna har minskat antalet angrepp på tamdjur, förhindrat en ökning av angreppen eller om åtgärderna överhuvudtaget haft någon effekt.

Om rovdjursstängslen utgör ett skydd mot rovdjursskador borde mängden skador vara mindre i områden med stor andel stängsel. Det finns även andra faktorer som kan tänkas påverka antalet angrepp t.ex. antalet rovdjur, förekomsten av vilda bytesdjur och hur ”utsatta” besättningarna är i landskapet (närhet till

skog, byggnader, vägar). En studie gjord av Viltskadecenter under åren 1997–2003 påvisade inte någon effekt av rovdjursstängsel på antalet lo- och vargangrepp på får.

Viltskadecenter och länsstyrelserna i Värmlands och Dalarnas län har inventerat tamdjursbesättningar i 30 olika vargrevir för att ta reda på om de femtrådiga elstängslen är mer effektiva än andra stängsel när det gäller att förebygga vargangrepp på tamdjur. Resultatet visade att det i besättningar med eltråd fanns en tendens till färre angrepp. Besättningar bakom stängsel med fyra och fem eltrådar hade oproportionerligt få vargangrepp. Slutsatsen är att bidrag till rovdjursstängsel reducerar risken för vargangrepp för den enskilde brukaren.

Viltskadecenter har studerat användningen av radiosändare på tamdjur på fritt skogsbete. Även om metoden inte är direkt skadeförebyggande minskar tiden som boskapen exponeras för rovdjur. Man hittar lättare skrämde djur och kan härigenom undvika indirekta skador t.ex. juverinflammationer på mjölkande djur. Metoden bör snarast ses som ett sätt att underlätta för tamdjursägare med djur på fritt skogsbete i områden med rovdjur.

Antalet hundar som används för att vakta boskap mot rovdjur i Sverige är begränsat och verksamheten har inte pågått tillräckligt länge för att kunna utvärderas. För majoriteten av djurhållarna som skaffat boskapsvaktande hund har erfarenheterna hittills varit positiva.

17.10 Inventering av stora rovdjur, anslaget för biologisk mångfald

17.10.1 Inledning

Riksdagen anvisar under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, *anslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald*, medel till Naturvårdsverket som bl.a. ska användas som bidrag till länsstyrelsernas kostnader för rovdjursinventeringar. Naturvårdsverkets bidrag för inventeringsverksamhet uppgår år 2007 till totalt 22 miljoner kronor. Från anslaget finansierar Naturvårdsverket också verksamheten vid Viltskadecenter.

Tabell 7.8 Utvecklingen av anslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald såvitt gäller länsstyrelsernas kostnader för rovdjursinventeringar 1996–2007 (miljoner kronor)

År	Länsstyrelsernas inventeringar
1996	2
1997	5
1998	4,46
1999	3,5
2000	3
2001	3
2002	13,5
2003	14,6
2004	18,45
2005	20,4
2006	24
2007	22

17.10.2 Inventering av stora rovdjur i renskötselområdet

Länsstyrelsen har haft ansvaret för inventeringen av stora rovdjur i renskötselområdet sedan det nya ersättningssystem för rovdjursdödade renar introducerades 1996.

Naturvårdsverket fördelar senast den 1 februari medel för inventeringsverksamheten som bidrag till länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Dalarnas län. För år 2007 disponerar länsstyrelserna i dessa län drygt 14,4 miljoner kronor. Särskilda medel anvisas för inventering av kungsörn.

Tabell 7.9 Naturvårdsverkets bidrag till länsstyrelsernas inventeringsverksamhet i renskötseområdet 2007 (kr)

Län	Bidrag 2007	varav till kungsörn
Norrbottnen	5 220 000	150 000
Västerbottnen	3 200 000	150 000
Jämtlands län	3 280 000	150 000
Västernorrlands län	1 250 000	70 000
Dalarnas län	1 500 000	50 000

Sametinget fördelar medel till respektive sameby för samebyarnas medverkan i inventeringen. För år 2007 disponerade Sametinget drygt 3,2 miljoner kronor för verksamheten.

Inventering av rovdjur är en del av länsstyrelsens regionala förvaltningsansvar. Verksamheten ska bedrivas i samarbete med samebyarna och beträffande varg också i samråd med Naturvårdsverket. Inventeringen är också en del i arbetet med att förhindra faunakriminalitet.

Länsstyrelsens inventeringsansvar omfattar bl.a. planering, genomförande, kvalitetssäkring, dokumentation, inklusive registrering i den nationella rovdjursdatabasen Rovdjursforum. Dessutom sammanställning, utvärdering och rapportering av inventeringsresultaten samt arkivering. Planeringen av inventeringsarbetet ska ske i samråd mellan länsstyrelsens personal och samebyns och de ideella organisationernas inventeringssamordnare.

Inventeringen utgör underlag för uppföljning av mål för rovdjursstammarnas status och utveckling. Inventeringen utgör också underlag för Sametinget vid beslut om fördelning av ersättning för rovdjursförekomst i samebyarna och vid beslut om eventuella bidrag till förebyggande åtgärder för att förhindra skador av rovdjur på ren.

Inventeringen ska slutligen vara underlag vid uppföljning av effekterna av vidtagna skadeförebyggande åtgärder och vid planering av framtida skadeförebyggande åtgärder samt vid naturvårdsverkets och länsstyrelsernas beslut om skydds jakt efter rovdjur.

Länsstyrelsen ska utse en rovdjursansvarig för länet och den fältpersonal på myndigheten som är ansvarig gentemot de samebyar som har betesområden i länet. Efter förslag från samebyn ska Sametinget förordna inventeringssamordnare för samebyn.

De ideella organisationer som medverkar i inventeringsarbetet får var och en utse en inventeringssamordnare för organisationen i länet. Länsstyrelsen ansvarar för att informationsutbyte sker under inventeringsarbetet om mål, metoder, organisation, resultat och utvärdering med deltagande samebyar och organisationer.

Inventeringsresultaten ska vara direkt jämförbara mellan åren och mellan län/områden med renskötsel. För björn, varg, järv, lodjur och kungsörn ska årligen för varje sameby fastställas antal föryngringar eller om föryngringar inte förekommer, om arterna uppträder regelbundet eller tillfälligt eller om inga observationer har gjorts. När det gäller varg ska i förekommande fall antalet familjegrupper, revirmarkerande par och övriga stationära individer i samebyn fastställas. För föryngringar och familjegrupper ska antalet individer bestämmas.

Naturvårdsverket ansvarar för utbildning av länsstyrelsernas rovdjursansvariga och de personer som har rätt att kvalitetssäkra observationer. Verket ansvarar beträffande varg för samordning av länsstyrelsernas inventeringsarbete och utvärderar och sammanställer inventeringsresultaten. Verket ska tillhandahålla länsstyrelserna utrustning för insamling av vargprover av betydelse för förvaltningen. Verket ansvarar för att DNA-analyser av spillning, blod etc. av betydelse för förvaltningen utförs och verket ansvarar slutligen för utbildning, utveckling, drift och förvaltning av den nationella rovdjursdatabasen Rovdjursforum. Mycket av den operativa verksamheten har Naturvårdsverket gett Viltskadecenter i uppdrag att tillhandahålla.

Inventeringar ska utföras årligen i varje samebys betesområden om inte Naturvårdsverket beslutar annat. Om vädret omöjliggjort inventeringsarbetet i en sameby ska länsstyrelsen redovisa ett genomsnittligt inventeringsresultat för arten baserat på de föregående tre årens inventeringar. Inventeringsområdet omfattar de svenska samebyarnas totala betesområden i Sverige och Norge.

För järvföryngringar ska en zon på 5 km läggas till betesområdets yttre gräns och för varg 10 km. Länsstyrelsen ska från norska myndigheter inhämta information motsvarande den i Sverige för samebyns betesområden i Norge. Relevant information ska också inhämtas från finska myndigheter. Om inventeringsverksamhet ska utföras av länsstyrelsen eller sameby i Norge ska Statens naturoppsyn meddelas innan arbetet påbörjas.

Inventeringsmetoderna indelas i *aktiva* och *passiva*. De aktiva är de som kräver fältarbete. De passiva metoderna utgör ett komple-

ment. Föreskrifter ges för vart och ett av arterna björn, varg, järv lo och kungsörn. Aktiva metoder är: snoking, boplatsbesök, områdesinventering, rullande inventering, spillningsinventering. Till de passiva metoderna hör rovdjursobservationer av allmänheten, uppgifter om fällda rovdjur under jakt, uppgifter om fallvilt samt information om bytesdjur som dödats av rovdjur.

Länsstyrelsen ansvarar för kvalitetssäkring av observationer av rovdjur. Fältpersonal ska i fält kvalitetssäkra observationer som ingår i inventeringsresultatet och som kan komma att bli ersättningsgrundande. Föryngringar av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn ska anges utifrån fastställda kriterier. Även antal föryngringar i länet och deras geografiska fördelning på samebyarna ska bedömas utifrån fastställda kriterier.

Länsstyrelsens fältpersonal och samebyarnas inventeringssamordnare ska dokumentera rovdjursobservationerna i rovdjursdatabasen Rovdjursforum eller dessförinnan i fält på blanketter/kartor. Länsstyrelsen ska ombesörja att observationer i Norge och Finland dokumenteras på samma sätt som observationer gjorda i Sverige, om de kan påverka ersättningsnivåerna.

Senast den 1 juni ska länsstyrelsen lämna en preliminär rapport till Sametinget om inventeringsresultatet och en slutrapport senast den 1 november över det samlade resultatet från samebyarnas totala betesområden.

17.10.3 Inventering av stora rovdjur utanför renskötseområdet

Länsstyrelsen har ansvarat för inventeringen av stora rovdjur utanför renskötseområdet sedan år 2002. För år 2007 disponerar de län som inte omfattas av renskötsel totalt drygt 7,5 miljoner kronor för verksamheten. De största bidragen fördelas till Gävleborgs- och Värmlands län.

Tabell 7.10 Naturvårdsverkets bidrag till länsstyrelsernas inventeringsverksamhet utanför renskötselområdet 2007

Län	Bidrag 2007
Gävleborg	1 350 000
Värmland	1 500 000
Örebro	920 000
Västmanland	540 000
Västra Götaland	860 000
Uppsala	540 000
Stockholm	160 000
Södermanland	290 000
Östergötland	300 000
Jönköping	200 000
Kronoberg	120 000
Kalmar	230 000
Gotland	110 000
Blekinge	110 000
Halland	220 000
Skåne	100 000

Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2002:13) innehåller detaljerade anvisningar om möjligheten att enligt 11 och 12 §§ viltskadeförordningen lämna *bidrag* till åtgärder för att förebygga skador av vilt på annat än ren och *ersättning* för skador samt ersättning för personskador och dödsfall orsakade av björn.

Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2004:18) innehåller föreskrifter om *inventering* av rovdjursförekomst utanför samebyar. Föreskriften överensstämmer i långa stycken med vad som gäller för inventeringen i samebyarna.

Inventeringsverksamheten ska bedrivas i samarbete med de ideella organisationerna och när det gäller varg i samråd med Naturvårdsverket. Om antalet föryngringar av en art stadigvarande ligger över fastställd miniminivå för landet eller ett län kan Naturvårdsverket i samråd med länsstyrelsen besluta att områdesinventeringar ska göras vartannat år.

17.11 Viltskadecenter (VSC)

1991 års jaktpolitiska beslut (prop. 1991/92:9, bet. 1991/92:JoU5) innebar ett nytt system för ersättning av viltskador där skador i första hand ska förebyggas, främst genom jakt. Bidrag och ersättning ska lämnas endast om skadorna orsakats av icke jaktbart vilt. Det jaktpolitiska beslutet medförde krav på kunskaper om viltskador och hur viltskador kan förebyggas. Naturvårdsverket tog därför 1996 initiativ till att Viltskadecenter bildades.

Viltskadecenter fungerar som ett servicecenter för myndigheter, organisationer, enskilda företag och allmänheten. Man samlar in kunskap om viltskador och förmedlar den genom information och utbildning, bl.a. lämnas kostnadsfri rådgivning om viltskador och om hur skador kan förebyggas. Centret har utbildning om viltskadesystemet. Ett omfattande arbete görs för att utveckla olika förebyggande åtgärder för att förhindra rovdjurskador. Viltskadecenter arbetar också med att förebygga skador av övrigt fredat vilt som gör skada på gröda däribland tranor, sångsvan och vissa gåsararter.

Man sammanställer årligen nationell statistik över de fredade arternas skador på bl.a. tamdjur och hundar. Här redovisas länsstyrelsens användning av viltskademedlen. Viltskadecenter ska slutligen ge länsstyrelserna utbildning och support på databasen Rovdjursforum och man ska granska användarnas önskemål.

Viltskadecenter har en samordnande funktion för länsstyrelsernas insatser inom viltskadeområdet och utbildar länsstyrelsens fältpersonal som ska arbeta med inventering av stora rovdjur. Man har också koordineringsansvar för inventeringen av varg i hela landet. Man ska i samarbete med länsstyrelserna utvärdera förekomsten av varg och hålla länsstyrelserna med utrustning för insamling av vargprover och i förekommande fall prover från andra arter samt prioritera, förvara och förmedla insamlade prover av betydelse för förvaltningen.

Viltskadecenter har normalt inte haft uppdrag i *renskötselområdet*. Enligt budgetpropositionen för år 2007 kommer man, efter beslut av regeringen, att disponera medel från Sveriges lantbruksuniversitets SLU:s *anslag 25:1, anslagspost 2, Förebyggande åtgärder mot rovdjursangrepp*. Medlen ska användas till förebyggande insatser inom renskötselområdet. Viltskadecenter tillsammans med Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund (SSR) har utarbetat en ansökan till regeringen om att få disponera

de aktuella medlen. Efter beslut av regeringen i oktober 2007 har medel anvisats för innevarande år för förebyggande insatser inom renskötselområdet. Avsikten är att Sveriges lantbruksuniversitet under en treårsperiod ska kunna använda ca 3 miljoner kronor årligen för förebyggande insatser inom renskötselområdet. Medlen kan komma att disponeras av Viltskadecenter.

17.12 Metoder för att förebygga viltskador på andra tamdjur än ren

Elstängsel förebygger rovdjursangrepp effektivt och kan användas i de flesta tamdjursbesättningar i Sverige, eftersom vi har relativt små besättningar som oftast redan går bakom någon form av inhägnad. Elstängsel passar emellertid inte överallt – det finns för övrigt ingen förebyggande åtgärd som är effektiv i alla situationer. Att en åtgärd inte fungerar mot en viss typ av rovdjur eller i ett visst område är inte ett argument för att åtgärden bör slopas, utan endast en anledning att inte använda just den åtgärden för att förebygga angrepp i just det området. Det krävs en hel uppsättning med förebyggande åtgärder för att i så många olika situationer som möjligt kunna erbjuda en brukare åtminstone någon användbar metod.

17.12.1 Permanenta åtgärder

Stängsel

Stängsel är ett av de effektivaste men också dyraste sätten att skydda tamdjur. Femtrådiga elstängsel fungerar bra mot vargangrepp och erfarenheten visar att de stängsel som fungerar mot varg oftast fungerar lika bra mot björn. Mot angrepp från lodjur fungerar vanliga fårnät kompletterat med två eltrådar. Det fungerar bra även mot varg och björn.

Sändare på tamdjur

Radioutrustning kan bl.a. minska tiden som boskap på fåbodbete exponeras för rovdjur. Metoden har inte någon påvisbar effekt på risken för angrepp men kan ses som en metod att underlätta bruket av fritt skogsbete i områden med stora rovdjur.

Skyddshalsband på tamdjur

Skyddshalsband på enskilda djur kan ge ett visst skydd mot lodjursangrepp. Halsbandet är gjort i kraftigt läder eller plast och försvårar bett i nacke och hals. Metoden kan användas för att skydda vissa särskilt värdefulla avelsdjur. Metoden är billig och enkel vilket gör den användbar trots att effektiviteten varierar kraftigt.

Förvaltningsmärkning av rovdjur

Sändare på rovdjur kan användas för att lokalisera rovdjur i förhållande till tamdjur. Åtgärden anses som dyr och ineffektiv och kan möjligen vara motiverad för att skydda mot vargangrepp på fåbodar och i renskötselområdet.

Nattintag

En stor del av rovdjursangreppen inträffar sent på kvällen, under natten eller tidig morgon. Om tamdjur tas in på natten i fålla eller fåhus minskar risken för rovdjursangrepp. Åtgärden kan vara ett alternativ för fåbodbrukare. Metoden kan ha nackdelar och ge ökade kostnader för foder och tillsyn.

Sambete med nöt

Får och nötdjur som sambetar är en relativt effektiv och billig metod om bägge djurslagen redan finns på gården eller på granngården. I Nordamerika har metoden testats med bra resultat. I Sverige har metoden begränsad tradition.

Boskapsvaktande hundar

Hundar som tidigt präglas på tamdjur för att vakta boskap kan vara ett alternativ där rovdjursavvisande stängsel inte kan användas. Metoden är mer beroende av brukningsförfarandet på gården än övriga skadeförebyggande åtgärder. Den fordrar också engagemang och tid av brukaren.

Andra vaktdjur

Lamadjur och åsnor ger upphov bl.a. till stort oväsen vid ett rovdjursangrepp. Att använda lamadjur och åsnor för att skydda tamdjur kan eventuellt vara ett alternativ i besättningar där ingen annan förebyggande åtgärd av olika anledningar är möjlig.

Kadaverhantering

Att ta bort slaktrester och annat avfall är en effektiv åtgärd för att reducera risken för angrepp av framförallt varg och björn

Utfodring av rovdjur

Utfodring kan i renskötselområdet på vissa platser vara effektiv för att t.ex. hålla björn från kalvningsland eller styra vissa järvindivider från bra vinterbeten för ren. Metoden har problem relaterade till regelverket kring hantering av kadaver. Utfodringen kan också påverka rovdjurens beteende på ett oönskat sätt.

Ökad tillsyn

Mänsklig närvaro är sannolikt en av de mest effektiva förebyggande åtgärderna som finns – dessvärre en av de dyraste. I Sverige förekommer inte rovdjursangrepp på tamdjur i sådan omfattning att det lönar sig ekonomiskt med till exempel herdar.

Illasmakande ämnen på tamdjuren

Metoden att smörja in tamdjur med mycket illasmakande ämnen har provats på många olika håll, oftast med dåligt resultat. Det finns knappast något behov av åtgärden i Sverige.

Lamning inomhus/senare betessläpp

Att inte exponera lamm för rovdjur förrän de är lite större är mycket effektivt för att hindra angrepp av kungsörn. Metoden ökar kostnaderna för framförallt foder. Senare betessläpp är inte lika

effektivt eftersom angrepp även kan ske då lammen går utomhus i en fålla nära bostadshus.

Flytt av rovdjur

Att förflyttade rovdjur är kostsamt och arbetsintensivt och djuren återvänder ofta till den plats där de fångades. En flyttning av rovdjur riskerar att skapa nya konflikter. Åtgärden kan möjligen användas för att förflytta vargar som orsakar problem för renskötelsen.

Områdesriktad jakt (zonerings)

Rovdjursstammarna kan hållas vid lägre tätheter i områden eller regioner som förutses bli hårdare drabbade av rovdjur än andra områden. Ett exempel är riksdagens beslut att huvudsakligen begränsa vargens förekomst i renskötseområdet till de områden utanför åretruntmarkerna där den gör minst skada. Metoden kan vara effektiv om syftet är att på ett nationellt plan minska antalet rovdjursangrepp och om området med lägre rovdjurstäthet är tillräckligt stort. Risken är att zonerings leder till missnöje och minskad acceptans för rovdjur utanför zonen.

Individriktad jakt

Individriktad jakt på rovdjur är mycket effektivt när det finns problemindivider. Angrepp på tamdjur beror ibland mer på situationen i området än att rovdjuret är mer benäget att angripa tamdjur än andra individer.

Biodling i hägn

Under år 2007, t.o.m. september månad, förstördes 49 bisamhällen av björn. Med hjälp av elstängsel kan man förebygga skador av björn på biodling.

17.12.2 Akuta åtgärder

Akutåtgärder handlar om att med kort varsel och helst i anslutning till ett rovdjursangrepp vidta provisoriska åtgärder i avvaktan på att permanenta åtgärder.

Skrämsel

Skrämsel, t.ex. med rop, skrik, stenkastning, knallskott eller liknande är en åtgärd som kan vara verksam i ett akut skede. Det går däremot inte att genom skrämsel hålla rovdjur från tamdjur under längre tid.

Lapptyg

Tyglappar som sätts upp på en lång lina runt tamdjuren, på utsidan av det ordinarie stängslet, skyddar under en begränsad tid. Det är en enkel, effektiv och billig åtgärd. Undersökningar visar att vargar passerar lapptyget i genomsnitt först efter sex veckor, men skillnaden är stor mellan olika vargindivider.

Stängsel

Stängsel antingen i form av elnät eller som provisoriskt elstängsel med tråd är en enkel, effektiv och billig åtgärd som kan användas temporärt.

Ljud- och ljusskrämmor

Ljud- och ljusskrämmor finns i många olika utföranden, från vanlig radio med timer till solcellsladdade ljus med rörelsesensor. De drivs av nätström eller batterier och alstrar ljud eller ljus regelbundet, oregelbundet eller då ett djur närmar sig. Det är en enkel och relativt billig åtgärd med ganska bra effekt under någon eller några veckor.

17.13 Metoder för att förebygga viltskador på hundar

Hundägare kan och bör vidta åtgärder för att förebygga angrepp av rovdjur. Den mest effektiva åtgärden är att träna hunden att inte jaga rovdjur. Angrepp av varg utgör det största hotet mot hundar. Här följer några tänkbara åtgärder för att förebygga vargangrepp.

Vargtelefon (sändarförsedda vargar)

Genom att rapportera sändarförsedda vargars position kan man undvika att släppa jakthundar i områden där vargen just befinner sig. Metodens svagheter är att vargarna rör sig långa sträckor på kort tid. I de flesta revir är heller inte alla vargar sändarförsedda.

Metoden är troligen inte så effektiv men den är uppskattad där den prövats och kan ha en konfliktdämpande effekt.

Vargtelefon (varggrupp)

Metoden går ut på att rapportera vargarnas rendez-vous plats (samlingsplats) och fungerar således bara för familjegrupper med årskalpar. En "varggrupp" bildas i respektive vargrevir för att samla in erforderliga fakta. I gruppen ingår representanter från länsstyrelsen, berörda jaktvårdskretsar och andra intresseorganisationer i området. Åtgärden är behäftad med samma nackdelar som vargtelefonen, men har andra fördelar som ökad kommunikation mellan myndigheter och boende i området.

Avspårning innan jakt

Vargangrepp i samban med jakt kan förebyggas genom att vägar som omsluter jaktområdet spåras av med bil. Åtgärdens effektivitet beror till stor del på snöförhållandena i området och hur noga spårningen görs. Effektiviteten ökar om åtgärden kompletteras med en varggrupp där både allmänhetens och länsstyrelsens observationer kan göras tillgängliga.

Hundpejl

Genom att förse en hund med sändare kan man undvika att hunden i onödan exponeras för varg. Åtgärdens effektivitet varierar och har störst effekt på hundar som är dåligt inkallningstränade eller av andra anledningar är svåra att kalla in då jakten ska avslutas.

Pingla på hunden

En pingla på hunden antas göra att vargen förknippar ljudet med människor alternativt att det uppfattas som helt nytt för platsen och situationen. Åtgärden är billig och enkel. Ungefär tre tusen jägare med jakthundar i svenska vargrevir använder pinglor på sina hundar. I oktober 2007 angreps och skadades den första hunden som bar pingla av varg.

Hund ointresserad av att följa vargspår

Varje år angrips några hundar sedan de själva sökt upp varg. Om hunden görs ointresserad av att följa vargspår kan dessa angrepp i viss mån förebyggas. Metoden har potential men kräver att hundföraren är intresserad av hunddressyr och beredd att lägga ned den tid det tar.

Hundgård

I Sverige är det ovanligt att hundar angrips av rovdjur då de är lösa eller bundna på gården, men det har inträffat. En vanlig hundgård med nätstängsel utgör ett mycket gott skydd mot rovdjursangrepp.

Elväst på hund

En elväst ska skydda de kroppsdelar där varg oftast biter utan att hindra hundens rörelseförmåga. Viltskadecenter kommer under 2007 att testa ett antal västar i Sverige för att därefter hjälpa de hundägare som är intresserade med beställningar till dess att det finns en svensk återförsäljare.

17.14 Metoder för att förebygga viltskador på ren

Intensiv bevakning utanför kalvningstid

Intensiv bevakning förekommer periodvis som en del i renskötseln. Den kan ske både i samband med att renarna hålls samman och utan att hjorden är samlad genom att renskötare rör sig i det område där renarna befinner sig. Sommartid är bevakning svårare eftersom renarna rör sig mer och snöskoter inte kan användas. Projekt där intensiv renskötsel utförts har resulterat i minskade förluster utan att det gått att bedöma om vinsten i kalvöverlevnad motsvarat den extra kostnaden. När intensiv bevakning har skett som en akut åtgärd efter rovdjursangrepp är erfarenheterna blandade, men en viss positiv effekt har rapporterats. Att hålla renhjorden samlad kan innebära en ökad risk för sjukdomar och rovdjursangrepp.

Intensiv bevakning under kalvningsperioden

Intensiv bevakning under kalvningsperioden kan vara en användbar metod inom vissa områden, beroende på naturens förutsättningar. Bevakning är arbetskrävande men anses vara en effektiv åtgärd för att minska rovdjursangrepp på kalvar. Metoden förutsätter försiktighet för att inte störa vajorna. Många renskötare vaktar idag renhjorden intensivt under själva kalvningen och en månad framöver men insatsen varierar av olika skäl mellan samebyarna.

Kalvning i hägn

Genom kalvning i hägn kan rovdjuren stängas ute under den tid då renhjorden är som mest känslig för predation. Åtgärden förutsätter stödutfodring eller helutfodring vilket är mycket kostsamt. De höga kostnaderna begränsar metodens användbarhet. Kalvning i hägn används periodvis som en del i den befintliga renskötseln i Norden.

Utfodring

Hypotesen är att renar i bättre kondition har större chans att överleva jämfört med renar i sämre kondition. Renskötseln är beroende av fritt bete där renen har betesro. Naturbete är därför det bästa. Tanken är stödutfodring när det behövs ska kunna öka renarnas vikt och härigenom minska risken för predation och andra dödsorsaker. Det saknas dokumentation som visar att utfodring minskar risken för predation hos vuxna individer. Däremot är det belagt att kalvar till vajor i god kondition har en högre vikt och att kalvöverlevnaden är relaterad till kalvens vikt. Utfodring ställer krav på god infrastruktur i form av krubbor och vattenhoar etc. Utfodring kan öka risken för sjukdomar hos renarna.

Flytt av renar

De bidrag som Sametinget lämnat för förebyggande åtgärder har främst använts för flyttning av renar och ersättning för kostnader i samband med samling inför flytt. En flytt av renar förutsätter att det finns tillgång till alternativa vinterbetesmarker med lägre täthet av rovdjur. Metoden begränsas av att många samebyar av olika anledningar inte har tillgång till alternativa marker.

Skyddshalsband på ren

Skyddshalsband har tidigare inte testats på ren men försök på lamm visar på en minskad predationen. Halsbanden försvårar bett i nacke och hals och förmodas därför vara mest verksamma på angrepp av lodjur, men antas ha liten eller ingen effekt mot angrepp av varg, björn och järv. Halsband kan användas för att skydda särskilt värdefulla djur. Metoden testas för närvarande inom en sameby. En bedömning är att metoden innebär en risk för att renarna skadar sig eller att de fastnar med halsbandet.

Sändare på ren

Sändare på ren bidrar inte direkt till minskad predation men kan indirekt fungera förebyggande. Sändarna underlättar för renägarna att snabbare återfinna och samla renarna. Åtgärden ger också ökad

kunskap om renens vanor och om dödsorsaker. Kostnaden och arbetsinsatsen varierar kraftigt beroende på vilken typ av sändare som används

Sändare på rovdjur (förvaltningsmärkning)

Sändare på rovdjur förebygger inte direkt skador på ren men åtgärden kan underlätta övriga skadeförebyggande åtgärder. En bättre kontroll över rovdjuret gör det enklare att skilja renarna från rovdjur. Sändarmärkning av varg i renskötselområdet har genomförts bl.a. i Norrbotten och Västerbotten. Utredningen anser att förvaltningsmärkning med sändare på varg bör kunna användas frekvent inom renskötselområdet.

Utfodring av rovdjur

Genom att utfodra rovdjur med kadaver eller slaktrester går det att styra rovdjuren bort från specifika områden under perioder då renen är som mest utsatt. Åtgärden kan vara effektiv under en begränsad tid, exempelvis under kalvningstiden. Det finns dock en viss risk att rovdjurens beteende påverkas på ett oönskat sätt.

Flytt av rovdjur

Flyttning av rovdjur bygger på antagandet att det är ett fåtal rovdjursindivider som orsakar förluster av ren och att dessa kan flyttas till områden där problemen är mindre. Åtgärden har förmodligen liten effekt i områden med täta rovdjurspopulationer eftersom tomrummen snabbt fylls av nya individer. Det krävs också områden som kan hysa nya rovdjur.

Selektiv och regioninriktad jakt

Ren är ett naturligt och viktigt byte för de stora rovdjuren och alla individer är i allmänhet lika benägna att angripa ren. Inom rennäringen menar man dock att det tydligt går att identifiera problemdjur och att jakten bör fokusera på dessa individer. Selektiv jakt innebär främst att man identifierar de begränsade geografiska

områden där rovdjuren orsakar mer problem och att jakten inriktas mot dessa områden.

Regioninriktad jakt som minskar rovdjurstätheten inom ett större område kan vara effektiv om jakten verkligen minskar rovdjurspopulationen och att predationen adderar till annan dödlighet i renpopulationen. Jakt för att åstadkomma en generell sänkning av rovdjurstätheten över relativt stora områden förutsätter att det finns väl utarbetade förvaltningsplaner för rovdjuren.

17.15 Utredningens överväganden och förslag

17.15.1 Förebyggande insatser mot viltskador på andra tamdjur än ren

Utredningens förslag: Det ska finnas tydliga kriterier för när olika former av förebyggande åtgärder, t ex bidrag till stängsel eller tillstånd för skydds jakt kan vara aktuella. Förvaltningen ska ha stöd i form av handböcker.

Resurserna för förebyggande insatser ska även i fortsättningen främst användas för att minska risken för angrepp för enskilda brukare.

Målet med förebyggande åtgärder kan utformas som toleransnivåer som bestäms i regionala förvaltningsplaner.

Utredningen anser att dagens system med statliga bidrag för att förebygga skador orsakade av rovdjur fungerar väl. Det har under utredningens gång inte framkommit brister som bör föranleda förändringar av systemet. Det är viktigt att anslaget täcker behoven av bidrag. Länsstyrelsen bör även i fortsättningen vara beslutande myndighet. Viltskadecenter bör fortsättningsvis utveckla skadeförebyggande åtgärder, rekommendera vilka ersättningsnivåer som bör tillämpas och i övrigt ansvara för policyn på området.

Eftersom länsstyrelsernas medel för att förebygga angrepp av rovdjur är begränsade är det viktigt att en åtgärd används vid rätt tillfälle för att inte äventyra förtroendet för åtgärden och därmed förtroendet för rovdjursförvaltningen. Stängsling bör även i fortsättningen vara den vanligaste förebyggande åtgärden. Bidragen bör i första hand lämnas till de mest utsatta djurbesättningarna, d v s besättningar i vargrevir eller tamdjursbesättningar som haft tidigare angrepp av rovdjur. Tamdjur på fritt skogs- eller fjällbete löper

avsevärt större risk för angrepp än stängslade djur. Bidrag till skadeförebyggande åtgärder bör därför lämnas till sådana besättningar även utanför vargrevir utan att någon skada behöver ha uppkommit.

Vid ett angrepp av varg, lo och björn bör akuta åtgärder vidtas snabbt, helst inom 12 timmar. Det kan handla om att ta bort kador och ge djuren bättre skydd. Ibland kan det räcka med att förstärka befintliga stängsel. Ofta krävs andra temporära lösningar som t.ex. uppsättning av lapptyg, flyttbart elnät eller att djuren flyttas. Om risken för angrepp kvarstår fordras därefter permanenta lösningar, t. ex. rovdjursstängsel. Det är viktigt att länsstyrelsen även i fortsättningen noggrant inventerar rovdjurens antal och utbredning i synnerhet i vargrevir. Det möjliggör riktade åtgärder där beslut fattas och verkställs snabbt. Det kan vara bra med en arbetsordning för åtgärder som ska vidtas i samband med rovdjursangrepp på tamdjur.

Med det relativt låga antal angrepp av rovdjur som varje år inträffar i Sverige så är bidrag till förebyggande åtgärder inte ekonomiskt lönsamt för staten. För detta skulle krävas att rovdjursangreppen mångdubblas. Staten skulle tjäna ekonomiskt på att inte lämna bidrag för förebyggande åtgärder utan enbart betala ersättning för uppkomna skador. Systemet kan emellertid motiveras av andra skäl än rent ekonomiska. Det viktigaste är att bidragen ökar acceptansen för rovdjuren och för riksdagens mål för de stora rovdjuren. Enligt en nyligen genomförd studie ökade acceptansen för varg bland fårägare som fått bidrag till förebyggande åtgärder.

Förtroende för rovdjurspolitiken kan inte bara byggas med pengar och ersättning. En förutsägbar förvaltning som utvecklas i dialog med berörda och konkret redovisar vilka åtgärder som kan eller kommer att vidtas i olika situationer är det allra viktigaste. Om problem i samband med rovdjur hanteras professionellt, enligt tydliga och förutsägbara spelregler, skapas ökat förtroende för myndigheterna samtidigt som konflikten reduceras så långt det är möjligt. Det bör finnas tydliga kriterier för när olika former av förebyggande åtgärder, t.ex. bidrag till stängsel eller tillstånd för skydds jakt kan vara aktuella. Förvaltningen bör som stöd ha en eller flera handböcker med arbetsordningar i form av rekommendationer.

Det fordras klart definierade *system* för att lyckas med förebyggande arbete. Enligt det rådande systemet betalas bidrag till tamdjursägare för att t.ex. sätta upp stängsel för att skydda den

enskilda djurbesättningen, vilket har stor betydelse för den enskilde brukaren. Om man istället skulle vilja hålla nere det totala antalet rovdjursangrepp på tamdjur nationellt finns det andra effektivare metod. Rovdjursangreppen i Sverige är relativt få och utgör inte ett mer betydande problem på nationell eller regional nivå. Av den anledningen bör enligt utredningens mening resurserna även fortsättningsvis främst användas för att minska risken för angrepp för den enskilde brukaren. Med den inriktningen minskar individernas konflikter med rovdjuren vilket i förlängningen bör kunna medverka till att öka acceptansen för rovdjurspolitiken och rovdjursförvaltningen.

Förebyggande arbete fordrar också en tydlig *målsättning*. Utan tydliga mål finns det en risk att människor med andra förväntningar blir besvikna och att resurserna används felaktigt. Målsättningen med förebyggande åtgärder kan enligt utredningens uppfattning inte vara att försöka eliminera alla angrepp på tamdjur. En nollvision kostar oproportionerligt mycket pengar. Målet kan med fördel utformas som toleransnivåer där man bestämmer vilken konfliktnivå som kan tolereras regionalt eller lokalt. Nivåerna bör bestämmas i de regionala förvaltningsplanerna.

Bidrag för förebyggande åtgärder och ersättning för skada i bigårdar

Utredningens förslag: Bidrag för att förebygga skada och ersättning för skada av björn i bigårdar ska kunna lämnas även om verksamheten kan betraktas som skadeexponerad och inte utgör näringsverksamhet.

Biodlingen i Sverige producerar bl.a. honung och vax till ett stor ekonomisk värde. Av än större betydelse ur nationalekonomisk synvinkel är den pollinering bina utför i den odlade och vildväxande floran. God pollinering måste ske över hela landet. En rikstäckande myndighet, bitillsynsmän, verkställer kraven enligt lagstiftningen på området. Biodlingen är ofta småskalig, framförallt i skogslänen.

Björnar förstör varje år ett ökande antal bisamhällen och förorsakar därmed betydande avbräck för näringen. Med hjälp av elstängsel kan man förebygga skadorna.

Naturvårdsverkets viltskadekungörelse (NFS 2002:13) medger som regel inte att ersättning lämnas för skador på egendom som är särskilt skadeexponerad. Ersättning lämnas heller inte för skador på egendom som är avsedd för annan användning än i näringsverksamhet – även om det görs undantag, t.ex. för hund och häst som skadas eller dödas av ett stort rovdjur.

Av landets 10 000 biodlare driver 20 % biodlingen som näringsverksamhet. Biodling betraktas som särskilt skadeexponerad verksamhet och bidrag för förebyggande åtgärder eller ersättning för viltskador lämnas som regel inte – även om länsstyrelsernas praxis skiftar.

Utredningen anser att biodling är av stor samhällsekonomisk betydelse och att det är viktigt att verksamheten kan bedrivas utan störningar även i Norrland. Utredningen föreslår därför att bidrag för att förebygga skador och ersättning för skador av björn i bigårdar enligt 11 § viltskadeförordningen (2001:724) ska lämnas även om verksamheten kan betraktas som skadeexponerad och i många fall inte bedrivs i näringsverksamhet. Förslaget föranleder ändring i viltskadekungörelsen.

17.15.2 Förebyggande insatser mot viltskador på ren

Utredningens förslag: Viltskadecenters uppdrag ska vidgas till att omfatta insatser i renskötselområdet.

Viltskadecenters ska även efter år 2009 disponera medel för att utveckla förebyggande åtgärder mot rovdjursskador i renskötselområdet. Medlen ska användas av Viltskadecenter efter samråd med Sametinget.

§ 3 viltskadeförordningen (2001:724) ändras så att bidrag för att förebygga skada inte räknas av från ersättning för skada på ren.

Renen är det viktigaste bytet för stora rovdjur i renskötselområdet och därmed är det inte möjligt att förebygga *all* predation. Målsättningen bör vara att minska förlusterna under de perioder eller i de områden där skadorna är som mest omfattande. Inom nationalparkerna är behovet av att förebygga rovdjursskador på ren särskilt påtagligt.

Ersättningssystemet inom renskötseområdet är konstruerat för att främja skadeförebyggande åtgärder. Samma ersättning utbetalas oavsett om renar rovdjursdödas eller inte. Vikten av att förebyggande åtgärder vidtas även av rennäringen betonades i propositionen om en sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57 s. 68). Med dagens regelverk med bidrag för förebyggande åtgärder som *räknas av* från den ersättning som lämnas för rovdjursskador, motverkas dessa intentioner.

Under senare år har ansökningarna till Sametinget om bidrag till förebyggande åtgärder helt upphört.

Naturvårdsverket och Sametinget har i en gemensam skrivelse till regeringen som överlämnats till utredningen (Jo2005/1652 (delvis), 1986, 2734), begärt att viltskadeförordningen ska ändras i det aktuella avseendet. Förhållandena i renskötseområdet varierar starkt varför det säkert är omöjligt att förebygga skador på samma sätt överallt. Metoderna måste vara flexibla och kunna variera från område till område. Det är förmodligen bara ett fåtal förebyggande åtgärder som är kostnadseffektiva. Enligt utredningen är det viktigt att det finns en viss öppenhet att tillgripa förebyggande åtgärder även om man på förhand inte vet att åtgärden har den tilltänkta effekten.

Utredningen delar Naturvårdsverket och Sametingets uppfattning att bidrag för förebyggande åtgärder inte ska räknas av från den ersättning som lämnas för rovdjursskador. Dagens ordning med avräkning uppfattas av rensköterna som om man bekostar de förebyggande åtgärderna själva. Effekterna av förebyggande åtgärder i renskötseområdet kan vara svårbedömda och återspeglar sig inte alltid och i vart fall inte omedelbart i ökade slaktintäkter. Utredningen anser därför att reglerna ska ändras.

Det finns ett behov av *dokumenterad* kunskap om förebyggande åtgärder i renskötseområdet. Inom renskötseln finns en stor erfarenhet av de tillgängliga förebyggande metoderna men erfarenheterna är inte dokumenterade. Forskningen saknar också dokumenterad kunskap om effekterna av åtgärder för att minska rovdjursskador på renar. Det är därmed svårt att jämföra och rangordna åtgärderna efter effektivitet, särskilt vad gäller kostnadseffektiviteten. Det är svårt att särskilja vad som ingår i det normala arbetet med renar och vad som är extra förebyggande arbete. Bara ett fåtal av de åtgärder som används har utvärderats och informationen om effektiviteten bygger oftast på antaganden och observationer från enskilda individer.

För att kunna utvärdera förebyggande åtgärder fordras kunskap om förlusterna av ren före och efter åtgärden genomförs. Utvärderingen måste ske under flera år eftersom variationen i väder och betesförhållande kan spela större en roll än predationen i sig.

Utredningen anser att Viltskadecenters uppdrag bör vidgas till att även omfatta insatser i renskötselområdet. Efter beslut av regeringen i oktober 2007 har medel anvisats för innevarande år för förebyggande insatser inom renskötselområdet. Avsikten är att Sveriges lantbruksuniversitet under en treårsperiod ska kunna använda ca 3 miljoner kronor årligen för förebyggande insatser inom renskötselområdet. Medlen kan komma att disponeras av Viltskadecenter.

Enligt utredningen bör Viltskadecenter även efter år 2009 disponera medel för att utveckla förebyggande åtgärder mot rovdjursskador i renskötselområdet. Pengarna skall användas av Viltskadecenter i samråd med Sametinget och övriga i regeringsbeslutet aktuella intressenter.

17.15.3 Ersättning för skada av vilt på annat än renar

Utredningens förslag: Nuvarande bestämmelser om ersättning för andra viltskador än på ren ska i huvudsak behållas.

Ersättning för hund som dödats eller avlivats efter att ha skadats av varg, björn, järv, lo eller kungsörn ska lämnas med högst 20 000 kr. Ersättning för veterinärvård eller andra styrkta kostnader för en oförsäkrad hund som skadats av ett stort rovdjur ska lämnas med högst 10 000 kr. Länsstyrelsernas tillämpning av viltskadekungörelsen bör bli mer enhetlig.

Länsstyrelsen får enligt viltskadeförordningen (2001:724) i mån av medel betala ersättning för skada av vilt på *annat än ren* och vid *personskador* eller *dödsfall* orsakade av björn om det är uppenbart oskäligt att den skadelidande själv ska svara för kostnaderna. Vid skada på tamdjur beaktas om viltet får jagas, skadans omfattning samt möjligheten att genomföra en effektiv skydds jakt eller andra skadeförebyggande åtgärder. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas utom när det gäller beslut som rör ersättning när en person dödats eller skadats av björn.

Ersättning lämnas enligt Naturvårdsverkets viltskadekungörelse inte för skada på egendom som är särskilt skadeexponerad. I övrigt ska ersättning enligt föreskriften bara lämnas om det rör sig om egendom som är avsedd att användas i näringsverksamhet. Om det föreligger synnerliga skäl kan länsstyrelsen ändå besluta om ersättning. Inskränkningen gäller dock inte häst, hund eller utrotningshotade lantrasdjur som skadats eller dödats av varg, björn, järv, lo eller kungsörn. Hundar ersätts därvid enligt schablon.

Hund som *skadas* av något av de fem stora rovdjuren ersätts med 2 000 kr. Därutöver får ersättning lämnas med högst 5 000 kr för självrisk i försäkring eller, om hunden är oförsäkrad, för veterinärvård eller andra styrkta kostnader som skadan föranlett. Hund som *dödats eller avlivats efter att ha skadats* av ett stort rovdjur ersätts med 10 000 kr.

Utredningen anser att nuvarande bestämmelser om ersättning för andra viltskador än på ren huvudsakligen bör bibehållas. Ersättningen för hundar som dödats, avlivats eller skadats i samband med angrepp av stora rovdjur har inte följt utvecklingen och motsvarar inte värdet av en tränad hund. Tränade hundar representerar idag ett betydande värde. Hundar har också som sällskapsdjur ett värde och rovdjursangrepp innebär för det mesta en stor känslomässig påfrestning.

Av dessa skäl och som ett led i strävan att öka acceptansen för rovdjurspolitiken anser utredningen att det finns anledning att höja ersättningsbeloppen. Utredningen föreslår att ersättning för hundar som dödats eller avlivats efter att ha skadats av varg, björn, järv, lo eller kungsörn ska lämnas med högst 20 000 kr. Ersättning för veterinärvård eller andra styrkta kostnader för en oförsäkrad hund som skadats av ett stort rovdjur ska lämnas med högst 10 000 kr. Förslaget föranleder ändring i viltskadekungörelsen.

Utredningen har erfarit att länsstyrelsernas tillämpning av viltskadekungörelsen inte är enhetlig bl.a. när det gäller kravet på att ersättning som regel endast lämnas för egendom som är avsedd att användas i näringsverksamhet. Utredningen anser att tillämpningen mellan länsstyrelserna bör bli mer enhetlig.

17.15.4 Ersättningssystemet i renskötseområdet

Utredningens förslag: En omfattande studie ska under en fyra-årsperiod genomföras för att bedöma den samlade rovdjurspredationen och andra effekter som de stora rovdjuren förorsakar rennäringen. För att ge bästa resultat bör studierna bedrivas i såväl fjäll- som skogssamebyområden, med olika profil i rovdjursbestånden.

Sametinget beslutar utan ansökan årligen om utbetalning av ersättning för skador på ren till berörd sameby. Utbetalningen grundar sig på en undersökning av länsstyrelsen i samråd med berörd sameby av antalet föryngringar respektive förekomst av varg, järv och lo i samebyn samt om det förekommer björn eller kungsörn inom samebyn.

Att staten lämnar ersättning för skador orsakade av stora rovdjur är ett utflöde av det offentliga åtagandet på området. Ett av syftena med det nuvarande systemet som infördes år 1996 var att öka acceptansen för de stora rovdjuren. Det finns enligt utredningen ingen anledning att betvivla att det nuvarande ersättningssystemet fyllt sitt syfte och ökat toleransen för rovdjuren och härigenom bidragit till en relativt positiv utveckling av stammarna under senare år.

Utredningen har funnit att det saknas en aktuell dokumenterad kunskap, som också är allmänt accepterad, om hur mycket ren som rovdjuren dödar. Osäkerheten gäller i synnerhet predationen från lo, järv och björn. Utredningen har gjort en ansats att låta forskare med hjälp av slaktstatistik beräkna predationen. På den tid som stått till förfogande har det dock inte gått få fram ett användbart underlag.

Utredningen föreslår därför att regeringen initierar studier över rovdjurspredationen och andra skador i renskötseområdet. Studiearbetet bör enligt utredningen ledas av Naturvårdsverket i samarbete med Sametinget och Viltskadecenter, i samverkan med rennäringen och berörda länsstyrelser. I studiearbetet bör såväl rovdjursforskare som rennäringens forskare engageras. Syftet är att få fram bättre kunskap för att bedöma rovdjurspredationen på ren, och andra effekter som rovdjuren förorsakar rennäringen, bl.a. som underlag vid utformningen av ersättningssystemet.

För att ge bästa resultat bör studierna bedrivas i såväl fjäll- som skogssamebyar, med olika profil i rovdjursbestånden. Det är också önskvärt om parallellstudier kunde genomföras med samma inriktning i Norge och Finland som ett led i det Fennoskandiska samarbetet inom rovdjursområdet.

Lodjur och järv

Utredningens förslag: I avvaktan på aktuell dokumenterad kunskap från samlade studier om rovdjurens predation på ren får det ankomma på Sametinget att i budgetberedningen motivera behovet av eventuella justeringar av ersättningsbeloppen för lo och järv.

Utredningen anser att ersättningssystemet för *lo och järv* baserat på föryngring, regelbunden och tillfällig förekomst huvudsakligen fungerar väl. Ersättning för lodjur och järv lämnas för närvarande med 200 000 kr för varje föryngring och med 70 000 kr respektive 35 000 kr om arterna förekommer regelbundet respektive tillfälligt i samebyarna.

Sametinget lämnade under 2006 ersättning för sammanlagt 62 säkra och sannolika *föryngringar* av järv samt 114,5 föryngringar av lodjur. Ersättning för *regelbunden förekomst* av järv och lodjur har utbetalats till tio respektive fem samebyar. Ersättning för *tillfällig förekomst* har betalats till fyra respektive fem samebyar.

Utredningen noterar att prisindex på renkött (2000=100) under åren 2003–2006 varit 90,3, 68,3, 68,1 respektive 81,9. Utredningen kan härutöver konstatera att det saknas aktuell dokumenterad kunskap om rovdjurens predationen på ren. Det innebär att utredningen inte har något underlag för att bedöma rimligheten av de ersättningsnivåer som tillämpas i dag för lo och järv.

Regeringen beslutar för närvarande på förslag av Sametinget i regleringsbrev om ersättningsbeloppens storlek. Det framgår av 6 § viltskadeförordningen (2002:724). Tills vidare, i avvaktan på aktuell och säkrare kunskap om predationen, anser utredningen att det även fortsättningsvis får ankomma på Sametinget att i budgetberedningen påtala och motivera behovet av eventuella justeringar av ersättningsbeloppen för lo och järv.

Varg

Utredningens förslag: Ersättningen för regelbunden eller tillfällig förekomst av varg i en sameby ska inte längre avse varje individ. Ersättningsbeloppen ska höjas och ersättningen ska inte delas mellan samebyarna.

Varg kan otvivelaktigt förorsaka betydande skador på ren och renskötsel i ett område. Vid beräkningen av ersättningens storlek ska kostnaderna för det merarbete ett rovdjur orsakar vara utgångspunkten. Det motiverar att ersättningen för varg är högre än motsvarande ersättning för järv och lodjur.

För varg betalas för närvarande 500 000 kr för varje föryngring av varg. Ersättningsbeloppen för regelbunden eller tillfällig förekomst är 80 000 kr respektive 35 000 kr. Dessa belopp avser när det gäller *varg*, till skillnad från vad som gäller beträffande lo och järv, varje individ.

Att ersättningen ska lämnas för varje vargindivid skiljer sig således från vad som gäller för järv och lodjur och har sin grund i övervägandena i Sametingets och Naturvårdsverkets gemensamma förslag 1995 till utformning av det nya ersättningssystemet.

Ersättningsbeloppen har i huvudsak varit desamma sedan år 2002. År 2006 höjdes ersättningen för tillfällig förekomst av varg från 25 000 kr till 35 000 kr. Ersättningen för regelbunden förekomst av varg höjdes samtidigt från 50 000 kr till 80 000 kr.

Sametinget lämnade under år 2006 ingen ersättning för föryngring av varg. En sameby fick ersättning för regelbunden förekomst av varg och 18 samebyar fick ersättning för tillfällig förekomst varav ersättningen till två byar avsåg två vargindivider.

Den svenska vargstammens bevarandestatus är beroende av att fler vargindivider från Finland/Ryssland kan förena sig med populationen i Mellansverige och där lyckas fortplanta sig. Det förutsätter att fler vargar än idag tillåts befinna sig utanför renskötselns åretruntmarker. Fler vargar i renskötselområdet innebär att det, även om man så långt möjligt sändarmärker djuren, kan vara svårt att identifiera varje individ.

För att öka förutsättningarna för att fler vargar med finsk/rysk härkomst ska kunna bidra till att förbättra den svenska vargpopulationens genetiska status bör ersättningen till samebyarna, i enlig-

het med vad som gäller för järv och lo, lämnas för regelbunden eller tillfällig förekomst av varg i en sameby utan koppling till individ.

Utredningen delar också Naturvårdsverkets och Sametingets bedömning i myndigheternas gemensamma hemställan den 24 november 2005 till regeringen, dnr 100-6141-05 respektive 271/05, att ersättningsbeloppen vid vargförekomst bör höjas kraftigt och att ersättningen inte ska delas mellan samebyarna. Det bör ankomma på Sametinget att i anslagsframställningen redovisa förslag till höjning av ersättningsbeloppen.

Björn och kungsörn

Utredningens förslag: Ersättningen för björn och kungsörn ska till 2/3 grundas på arternas föryngring i en sameby under tre år och till 1/3 på samebyns areal. Målet är att merparten av ersättningen ska vara relaterad till föryngring. Fördelningen av den arealbaserade ersättningen mellan samebyarna ska ske enligt samma norm som tillämpas i dag.

Den samlade ersättningen för björn ska höjas.

Ersättning för skador som orsakas av *björn* och *kungsörn* lämnas om arterna *förekommer* inom samebyns område och fördelas mellan de ersättningsberättigade samebyarna i förhållande till *betesområdenas areal*.

Ersättningen för förekomst av björn och kungsörn har varit 1,5 miljoner kronor respektive 1 miljon kronor under åren 2002–2005. Ersättningen höjdes år 2006 och lämnas för närvarande med 1 615 000 kronor för björn med 1 075 000 kronor för kungsörn. På grund av att björnstammen har ökat snabbare än förväntat med ökande skador som följd föreslår utredningen att det årliga ersättningsbeloppet för förekomst av björn inom renbetesområdet höjs.

Den schablonmässiga arealbaserade ersättning till samebyarna som för närvarande tillämpas är ett resultat av övervägandena i Sametingets och Naturvårdsverkets gemensamma rapport år 1995. Myndigheterna ansåg vid det tillfället att det inte fanns tillräcklig kunskap för att införa en differentierad ersättning baserad på föryngringar. Man var dock ense om att målsättningen var att under den följande treårsperioden få den kunskap som behövdes för att

ett differentierat system baserat på föryngring även för björn och kungsörn.

Naturvårdsverket har i redovisning av regeringsuppdrag den 18 december 2003 (dnr: 410-3669-01 Nf) föreslagit att ersättningen för björn och kungsörn ska ändras från nuvarande arealbaserade ersättning till en ersättning som grundas, dels på arternas reproduktionsförmåga i en sameby under tre år, dels på samebyns areal.

Naturvårdsverket och sametinget har därefter i en gemensam skrivelse till regeringen den 24 november 2005 (dnr: 100.6141-05 Nf resp. Dnr 271/05) hemställt om förändringar bl.a. beträffande ersättningssystemet för björn och kungsörn. De föreslagna förändringarna innebär en successiv övergång till ersättning baserad på areal- och föryngring.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är kunskapsläget nu sådant att ersättningen för kungsörn bör övergå från en helt arealbaserad ersättning till en ersättning som också relaterar till föryngring. Trots svårigheterna att verifiera förekomst av björn är det också möjligt att för björn införa en ersättning som relaterar till föryngring.

Ersättningen för kungsörn ska enligt Naturvårdsverkets förslag fördelas mellan samebyarna utifrån antalet revir som varit ockuperade och där lyckad häckning konstaterats minst ett år under den senaste treårsperioden. Ersättningen för björn ska grunda sig på dokumenterad förekomst av björnhonor med ungar inom samebyns åretruntmarker. Ersättningen ska enligt förslaget ligga fast under en treårsperiod för att inte effekterna av naturliga variationer i häckningsresultaten respektive förekomst av björnhonor med ungar ska slå igenom mellan enskilda år.

Den arealbaserade ersättningen för både kungsörn och björn ska enligt Naturvårdsverket förslag utgöra en tredjedel och ersättningen för föryngring ska utgöra två tredjedelar av den totala ersättningen. Sametinget ansåg att endast en mindre del av ersättningen ska vara relaterad till föryngring. Fördelningen av den arealbaserade ersättningen mellan samebyarna föreslås ske enligt samma norm som Sametinget använder i dag.

Grundtanken i 1996 års ersättningssystem var att ersättningen för rovdjursdödade renar skulle bygga på förekomsten av rovdjur i samebyarna. Utredningen bedömer att det nu är möjligt successivt fasa ut den nuvarande ersättningen för björn och kungsörn som helt baseras på areal till förmån för ersättning baserad på föryngring och areal. Utredningen ansluter sig till det förslag som Natur-

vårdsverket förordat. Systemet bör kunna tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2010.

Det bör ankomma på Sametinget att i anslagsframställningen redovisa förslag till höjning av ersättningsbeloppen.

Differentierad ersättning i åretruntmarkerna och vinterbetesområdena

Utredningens förslag: Principen med en differentierad ersättning i åretruntmarkerna och vinterbetesområdena för rovdjursskador på ren bör övervägas. Frågan bör värderas i samband med de predationsstudier i renskötseområdet som utredningen föreslagit.

I propositionen om en sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57) ansåg regeringen att ersättningen för rovdjursrivna renar borde vara 25 % lägre inom vinterbetesområdet och inom konventionsbetesområden i Norge än inom övriga områden. Motiveringen var att renskötelse var tillåten inom vinterbetesmarkerna under en begränsad tid av året och att rovdjurens skador för renskötelsen var mindre där än inom andra delar av renskötseområdet.

Riksdagen ansåg i ett tillkännagivande till regeringen (bet. 2000/01:MJU19) att underlaget i propositionen inte var tillräckligt och att den förordade differentieringen tills vidare inte borde genomföras. Enligt riksdagen varierade i stort förutsättningarna för rennäringen inom renskötseområdet, och förhållandena i Jämtlands- och Dalarnas län och i åretruntmarkerna längre norrut var i flera avseenden annorlunda jämfört med vinterbetesområdena. Det fanns en risk för att systemet i vissa områden kunde få oönskad och orättvisa konsekvenser.

Naturvårdsverket har i redovisning av regeringsuppdrag den 18 december 2003 (dnr: 410-3669-01 Nf) föreslagit att ersättningen för föryngring och förekomst differentieras mellan åretruntmarkerna och vinterbetesområdena. Förslaget går ut på att odlingsgränsen i de nordligaste fjällänen ska utgöra gränsen för den differentierade ersättningen och att riksväg 45 ska utgöra motsvarande gräns i den södra delen av renskötseområdet. I Härjedalen ska en alternativ gränsdragning kunna övervägas. Full ersättning ska enligt förslaget inte lämnas för järv, lo och varg i ett område under den tid

när renar inte har rätt att beta i området. Reduktionen ska också omfatta konventionsområdena i Norge när de pågående förhandlingarna avslutats. Frågan måste regleras mellan länderna.

Sametinget har avvisat förslaget om en differentiering mellan åretruntmarkerna och vinterbetesområdena. Sametinget anser att man som villkor för ersättning ska kunna kräva att samebyn bekräftar att betning skett inom område med rovdjursföryngring.

Utredningen anser att principen med en differentierad ersättning i åretruntmarkerna och vinterbetesområdena för rovdjursskador på ren förtjänar att diskuteras. Frågan bör värderas i samband med de predationsstudier i renskötselområdet som utredningen föreslagit. I det sammanhanget kan också frågan om ersättningen till samebyarna ska vara högre i nationalparker än i andra områden övervägas.

Ersättning för rovdjursrivna renar inom konventionsområden i Norge

Utredningens förslag: Frågor om hur inventeringar av rovdjur inom konventionsområdet i Norge ska organiseras och finansieras och vilka ersättningar som skall lämnas till svenska renägare för rovdjur som helt eller delvis uppträder på norsk mark bör regleras i avtal mellan länderna. Avtalet bör också beröra frågan om hur skydds jakt efter rovdjur ska organiseras i områden där svenska samebyar har betesrätt.

Sedan år 1883 har det gränsöverskridande renbetet reglerats genom överenskommelser mellan Sverige och Norge, varigenom Lappkodicillen varit "suspenderad" under konventionernas giltighetstid. Den senaste överenskommelsen är konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning (SÖ 1972:15).

Ersättning för rovdjursrivna renar lämnas enligt Viltskadeförordningen (2001:724) även för skador inom de områden i Norge som disponeras med stöd av 1972 års renbeteskonvention. Renbeteskonventionen, upphörde att gälla fr.o.m. den 1 maj 2005. Förhandlingar pågår sedan år 2003 mellan de båda länderna om en ny konvention.

I en skrivelse (skr. 2004/05:79) till riksdagen anförde den förra regeringen att det gränsöverskridande renbetet i Sverige och Norge

skulle kunna fortsätta utan några väsentliga olägenheter för renskötseln i respektive land med stöd av den alltjämt gällande Lappkodicillen. I budgetpropositionen för år 2008 anförde den nuvarande regeringen att man delade den förra regeringens ståndpunkt i frågan och att förhandlingar med syfte att få till stånd en ny konvention pågår mellan länderna.

Utredningen anser att frågor om hur inventeringar av rovdjur inom det blivande konventionsområdet i Norge ska organiseras och finansieras och vilka ersättningar som skall lämnas till svenska renägare för rovdjur som helt eller delvis uppträder på norsk mark bör regleras i avtal mellan länderna. Avtalet bör också beröra frågan om hur skydds jakt efter rovdjur ska organiseras i områden där svenska samebyar har betesrätt.

18 Inventering av lodjur och varg utanför renskötselområdet

18.1 Bakgrund

Redan år 1974 startades försök med standardiserad spårinventering av stora rovdjur i Norrbottens fjällvärld. Inventeringsarbetet utfördes av länsstyrelsens då nyetablerade naturbevakare och pågick till långt in på 1980-talet. År 1991 bildades Nordkalottens Miljöråd, en arbetsgrupp med deltagare från Finland, Norge och Sverige. Arbetsgruppen utarbetade utifrån situationen på Nord-kalotten år 1992 gemensamma rekommendationer för inventering, exempelvis vilka kriterier för föryngring som borde användas. Delar av gruppens arbete har varit vägledande även för dagens inventeringsarbete i Sverige och Norge. Ytterligare fältstudier i under 1990-talet ledde fram till den inventeringsmetodik som nu tillämpas, nämligen att först och främst fastställa antalet föryngringar.

Varg har inventerats i Sverige sedan 1970-talet. Ursprungligen organiserades verksamheten av Naturvårdsverket men under större delen av 1990-talet blev ideella krafter i större grad involverade i beståndsövervakningen av varg. Resultaten redovisades i Svenska Rovdjursföreningens tidskrift *Våra Rovdjur* fram till slutet av 1990-talet. Från och med 1998 tog Viltskadecenter och vargforskningsprojektet Skandulv initiativet till att samordna dessa, på ideell basis utförda, inventeringar och ge ut en årlig rapport om resultaten (Aronson m.fl. 1999, Wabakken m.fl. 2006).

Från och med säsongen 2002/03 fick länsstyrelserna det formella ansvaret för varginventeringen, genom riksdagsbeslutet om Sammanhållen rovdjurspolitik. Naturvårdsverket uppdrog åt Viltskadecenter att samordna och utvärdera länens varginventeringar och sammanställa resultaten på nationell nivå.

Före 1990 förekom inga systematiska fältinventeringar av lodjur i Sverige. Åren 1991–1995 genomförde Svenska Naturskyddsföre-

ningen ett antal till ytan begränsade inventeringar av lo i fjällområdena, främst i Jämtland (SNF 1996). År 1993 startade Svenska Jägareförbundet söder om renskötselområdet, en serie yttäckande inventeringar av i första hand lodjur, men som även gav information om varg. De utfördes sedan med olika täckning de flesta av åren fram till 2002.

Från och med vintern 1995/1996 har länsstyrelserna tillsammans med representanter för samebyarna regeringens uppdrag att genomföra årliga inventeringar av stora rovdjur i renskötselområdet. Genom riksdagens beslut 2001 om en samlad rovdjurspolitik fick länsstyrelserna ansvar för beståndsovervakningen av de stora rovdjuret i samtliga län i landet där arterna förekommer.

Länsstyrelsernas inventeringar i renskötselområdet utvärderades 1997 (Aronson & Liberg 1997). Utredningen föreslår i kapitlet om viltskador m.m. att ersättningssystemet för rovdjurskador inom renskötselområdet bör utvärderas på uppdrag av Sametinget i samråd med andra berörda myndigheter och rennäringsringen. I samband härmed bör enligt utredningen även länsstyrelsernas rovdjursinventeringar inom renskötselområdet som främst berör samebyarna och länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län bedömas.

Utredningen har i sin genomgång av rovdjursförvaltningen funnit motiv att närmare granska inventeringarna av rovdjur, främst lodjur och varg, utanför renskötselområdet. Detta är första gången en utvärdering gjorts av rovdjursinventeringarna utanför renskötselområdet.

Syftet med utvärderingen som gjorts på utredningens uppdrag har varit att "belysa tillämpningen av systemet för beståndsinventering" av varg och lo söder om renskötselområdet, och att föreslå förbättringar av verksamheten om utvärderarna så finner påkallat. En sådan granskning innebär oundvikligen en koncentration till det som fungerat mindre bra, medan "hälsan tiger still", det vill säga sådant som fungerar väl lyfts inte fram. Under intervjuerna med länsstyrelserna och vid den övriga granskningen av verksamheten och dess resultat har utvärderarna funnit att mycket fungerar väl och inte behöver förändras. Att inventera stora rovdjur som förekommer i låga tätheter är en synnerligen svår och krävande uppgift, och länsstyrelserna har gjort och gör goda insatser för att lösa denna uppgift. I internationellt perspektiv håller också de svenska, liksom de norska inventeringarna mycket hög kvalitet. Utred-

ningen vill betona detta när det också pekas på brister och förhållanden som bör förbättras.

18.2 Nuvarande organisation och målsättning

Den nuvarande organisationen för inventering av rovdjur har varit i bruk under fyra säsonger, från och med vintern 2002/03. Ansvaret för inventeringarna innehas av länsstyrelsen i respektive län som en del av det regionala förvaltningsansvaret.

Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter om inventering av rovdjur (NFS 2004:17 & 2004:18) skall inventeringarna:

- präglas av objektivitet, trovärdighet och hög precision
- genomförs med samma metodik i hela landet
- vara direkt jämförbara mellan åren och mellan länen.

Den primära målsättningen med inventeringarna av stora rovdjur är att fastställa antalet årliga föryngringar i landet för respektive art. För varg tillkommer dessutom antal årliga familjegrupper (flockar), antal årliga revirmarkerande par (stationära parbildningar) samt antal årliga övriga stationära vargar (oftast ensamma revirhävande vargar), med andra ord årliga inventeringar av alla stationära vargar i landet.

Viltskadecenter har på uppdrag av Naturvårdsverket ansvar för:

- att samordna och utvärdera länsstyrelsernas inventeringsarbete beträffande varg
- att prioritera, förvara och förmedla insamlade DNA-prov från varg
- att sammanställa inventeringsresultaten för alla arterna
- att genomföra grundutbildning och vidareutbildning av länsstyrelsens inventeringspersonal

Inventering av varg är en mer eller mindre kontinuerlig process under perioden oktober–mars. Inventeringen speglar således inte en ögonblicksbild utan är det samlade resultatet under vinterperioden.

18.3 Problem med nuvarande inventeringsverksamhet

Inventeringarna sker främst med hjälp av spårning på snö. Konsten att spåra är svårare än man kan föreställa sig. Ett problem i sig är att få utomstående att förstå hur svårt det egentligen är. Svårigheterna återfinns på flera nivåer: att korrekt *artbestämma* spår, att avgöra *antal djur i sällskap* (parbildning, familjegrupp etc.) samt att *särskilja* olika revir/familjegrupper/par från varandra. En grundregel är att man alltid måste ta tillfällena i akt närhelst de dyker upp. Arbetet styrs i grunden av vädret men även av färska rapporter från allmänheten. Rapporterna måste i möjligaste mån omgående kvalitets-säkras på plats, innan väder och vind förstör spåren.

Speciella problem vid inventering av varg

Svårigheterna vid inventering gäller generellt men är mest uttalade när det gäller varg. Artbestämning utifrån synobservationer, hörobservationer och spårningar blir mer komplicerad eftersom varg och hund egentligen är samma djurart. Spårstämplor av varg är identiska med stora hundspår. Flera hundraser har ett utseende och en färgteckning som överensstämmer med vargens och likaså kan många hundraser yla som vargar. För att utifrån spår säkert fastställa vargförekomst fordras långa spårningar av de aktuella spårloporna där beteende (gångarter, steglängd, val av färdväg, jaktstrategier m.m.) studeras.

Även föryngring är svårare att fastställa för varg. Till skillnad från exempelvis lodjur räcker det inte med att bara konstatera en familjegrupp för att bekräfta föryngring av varg. I en familjegrupp av varg förekommer det regelmässigt att flocken även innehåller något eller några djur från en tidigare kull (förutom föräldradjur och valpar från senaste kullen). Om föryngring uteblir ett år kan flocken således bestå enbart av föräldrar och äldre avkommor. Flera dylika fall har registrerats i Skandinavien under senare år.

Ett annat problem med varginventering är att familjegruppen långt ifrån alltid går i en samlad flock. Det är snarare regel än undantag att flocken delar upp sig i mindre grupperingar av varierande sammansättning. Det är heller inte ovanligt att föräldraparet periodvis går tillsammans på egen hand i reviret medan valparna uppehåller sig på annat håll.

Ett genomsnittligt vargrevir är ungefär 10 mil², dvs. mycket större än motsvarande områden för lodjur och järv. När en och samma vargflock lever innanför sådana stora områden och dessutom regelmässigt delar upp sig i mindre grupper, är det inte konstigt att ortsbefolkningen många gånger är övertygad om att det egentligen finns fler flockar och fler vargar än vad som egentligen är fallet.

Över stora delar av vargens kärnområde ligger vargreviren i princip ”vägg i vägg”. I täta populationer blir särskiljningar av olika grupper/revir betydligt svårare att genomföra jämfört med i glesa populationer. Särskiljningar och kartläggning av reviren är i dagsläget ett av de viktigaste momenten vid varginventeringarna och kommer sannolikt att bli ännu viktigare i framtiden i takt med att vargstammen ökar.

Förekomst på läns- och riksgränser

Vargrevir är inte helt statiska från år till år. Sändarförsedda vargar har visat att revirgränser kan ändras från ett år till ett annat, ibland kan förändringarna vara omfattande. I täta populationer är det ofta nödvändigt att veta ungefär var de olika reviren börjar och slutar för att kunna särskilja olika revir från varandra. Revirens utsträckning ger också värdefull information om var det kan bli aktuellt med skadeförebyggande åtgärder eller satsningar på information till berörda människor. Vid skyddsjaktsärenden behövs också god kunskap om vilka vargar som har gjort vad.

Under de senaste fyra säsongerna har över hälften av vargreviren i Sverige, med familjegrupper eller revirmarkerande par, varit belägna över länsgränser, dvs. vargarna i dessa revir har regelbundet uppehållit sig i mer än ett län. Ibland har endast något litet hörn av ett revir varit beläget i ett angränsande län eller så har det visat sig att vargarna förlagt sin största aktivitet i det län som har den minsta andelen av reviret. Här uppstår problem hur de enskilda länen skall tillgodoräkna sig dylika förekomster. Den gällande principen har varit att så fort vargarna satt en spårstämpel i ett angränsande län har reviret räknats som ett gränsrevir med följderna att båda länen har tillgodoräknat sig denna vargförekomst i den egna statistiken.

Länen är därför inte helt lämpliga geografiska enheter för inventering av varg. En effektiv inventeringsverksamhet måste kunna

operera fritt och oberoende av administrativa hinder som länsgränser.

Problematiken kring länsgränserna är givetvis densamma även för riksgränsen mellan Sverige och Norge. Enligt Naturvårdverket skall vargrevir som ligger tvärs över gränsen mellan Sverige och Norge räknas in i de svenska siffrorna, oavsett hur liten andel av reviret som är registrerat på svenskt territorium. Under senare år har det funnits flera exempel på vargrevir i gränsområdet mellan Sverige och Norge som nätt och jämt registrerats på den svenska sidan. En del revir har pendlat mellan att ena året registreras som ett gränsöverskridande revir för att året därpå inte vara detta. En uppenbar risk finns att antalet svenska revir mer styrs av hur stor arbetsinsats inventeringspersonalen lägger ned på att kartlägga revirgränserna än den faktiska storleken på vargstammen. De senaste fyra säsongerna har föryngring konstaterats i mellan två och tre revir belägna på tvärs av riksgränsen. När det gäller familjegrupper och par har antalet gränsrevir varierat mellan fem och sex under samma period. Det är således fråga om en icke obetydlig del av den svenska vargstammen som lever i gränsområdet mellan Sverige och Norge.

18.4 Utvärdering av rovdjursinventeringarna utanför renskötseområdet

Utredningen om de stora rovdjuren har enligt sina direktiv att utvärdera rovdjursförvaltningen och beakta ansvarsfördelning, organisation och resursanvändning samt analysera behovet av förändringar med inriktning mot ett ökat regionalt och lokalt inflytande, med utgångspunkt från att de nationella målen skall nås.

Beståndsinventeringen och formerna för denna spelar en central roll i förvaltningen och i förankringen bland medborgarna av rovdjurspolitiken. Den framtida rovdjursförvaltningen kommer därför att ställa höga kvalitetskrav på beståndsövervakningen. Utredningens arbete har tydliggjort behovet av att utifrån befintliga föreskrifter se hur dessa tolkas och upplevs i olika län. Utredningen önskade därför en belysning av inventeringsverksamheten i flera län med geografisk spridning för att klarlägga eventuella skillnader i kvalitet och arbetssätt.

Främst följande frågeställningar borde uppmärksammas i utvärderingen:

Befintliga föreskrifters efterlevnad

- Inventeringens täckningsgrad i tid och rum
- Särskiljningar – vilka metoder, kriterier används
- Felkällor
- Eventuella brister i den nationella redovisningen
- Variationer mellan olika län hur data samlas in och behandlas

Fältorganisation

- Samarbete inom och mellan län
- Kompetens, utbildning
- Samordning mellan arter

Utvärderingen skulle även kunna innehålla förslag till förbättringar och förändringar i föreskrifterna som kan bidra till att höja kvaliteten på inventeringsresultaten, dvs. ge säkrare uppskattningar. Kvalitetsbegreppet innefattar inte enbart det faktiska resultatet uttryckt i antalet djur utan även hur medborgarna förhåller sig till resultaten. Lokal delaktighet är i detta sammanhang viktig för rovdjurspolitikens trovärdighet. Av denna anledning var det angeläget att även frågan om enskildas delaktighet belystes.

Beskrivning av inventeringsmetoderna

Metoderna för inventering av stora rovdjur utanför renskötselområdet finns beskrivna i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:18). Här anges att (7 §) ”inventeringar av rovdjur skall utföras årligen i varje län, om så är möjligt, om inte annat beslutats av Naturvårdsverket”, i föreskrifterna är ”rovdjur” definierat som arterna björn, varg, järv, lodjur och kungsörn. I föreskrifterna anges aktiva och passiva inventeringsmetoder.

Passiva metoder innefattar registrering av allmänhetens rapporter om observationer av rovdjur eller om rovdjursdödade bytesdjur, samt fällda rovdjur och fallvilt. Dessa metoder kan egentligen användas endast till att fastställa förekomst av en viss rovdjursart i ett område eller som komplement till de aktiva metoderna, och beaktas inte vidare här.

Till de aktiva metoderna räknas tre metoder som grundar sig på snöspårningar, nämligen ”snoking”, ”områdesinventering” och ”rullande inventering”. De beskrivs nedan.

Snoking

Metoden går i korthet ut på att information om förekomster och föryngringar av stora rovdjur samlas in under hela säsongen för snöspårning. Auktoriserad fältpersonal söker aktivt själva efter rovdjursspår i markerna eller kontrollerar rapporter om rovdjursförekomst från allmänheten, vanligen genom att rapporterna följs upp i fält. Enligt instruktionerna bör en spårning vara minst 3 km lång för att fastställa antalet djur som åstadkommit löpan.

För att särskilja olika förekomster skall närliggande spår isär- eller ihopspåras. Alternativt kan speciella lokala insatser göras, som påminner om ”områdesmetoden” fast i liten skala (se nedan). Som en sista utväg och då det inte varit möjligt att genomföra andra särskiljningsåtgärder, kan olika familjegrupper av lodjur särskiljas genom att tillämpa ett s.k. avståndskriterium, vilket innebär att om två spårloopor av familjegrupper ligger inom 25 km ska de betraktas som tillhörande samma grupp.

Områdesinventering

Detta är den metod som använts vid de av Svenska Jägareförbundet organiserade inventeringarna söder om renskötselområdet 1993–2002. Den finns utförligt beskriven bl.a. i Liberg och Glöersen 1995. Metoden har mest använts för lodjur, men fungerar samtidigt även för andra arter.

Kort sammanfattat går metoden ut på att vid ett givet tillfälle på nysnö (högst två dygn gammal) avspåras ett tätt nät av inventeringslinjer baserat på skogsbilvägnätet över hela inventeringsområdet samtidigt. Samtliga påträffade korsande rovdjursloopor av det eftersökta slaget, som gjorts efter senaste snöfallet, bakspåras därefter till dess att löpan ifråga befinnes översnöad av det senaste snöfallet. På så sätt sammanbinds de påträffade spårkorsningar som kommer från samma djur, medan de som gjorts av olika djur spåras.

Rullande inventering

Denna metod är mest att likna vid en mix av de båda ovanstående metoderna. Principen är att spår av rovdjur söks över större arealer där arbetsinsatsen successivt förflyttas över området i en bestämd riktning under en längre period (dagar, veckor). Arbetssättet kan antingen påminna om små områdesinventeringar eller vara ett mer snokingbetonat arbete (eller en kombination av de båda) som successivt betar av markerna systematiskt. Enligt instruktionerna skall inventerade områden inte återbesökas under samma inventering.

Särskiljning sker efterhand som spårloppor påträffas och metoderna för detta är samtliga de som nämns ovan under både snokingmetoden och områdesinventering, allt beroende på omständigheterna.

18.5 Sammanfattning av utvärderingen

Uppdraget att utföra utvärderingen har lämnats till Olof Liberg, Grimsö forskningsstation och Åke Aronsson, Viltskadecenter.

Utvärderarna har besökt åtta länsstyrelser i Mellansverige och intervjuat rovdjursansvariga och en del av fältpersonalen. Baserat på dessa intervjuer och på olika uppgifter som de hämtat ur databasen Rovdjursforum har de sedan gjort en kritisk granskning av inventeringsverksamheten. Mycket i verksamheten har fungerat väl, men de har även funnit ett antal brister som de funnit menligt påverkat inventeringarnas kvalitet och effektivitet.

Den löpande operativa styrningen av fältarbete under inventeringssäsongerna har i många fall varit för svag vilket lett till att personalen inte använts effektivt. Olikheter har funnits i insatserna både inom länen och mellan länen. Personalens, såväl ledningen och fältpersonalen, efterlevnad av Naturvårdsverkets föreskrifter för inventeringsverksamheten har också på flera punkter varit bristfällig.

Vidare konstateras i utvärderingen att det i flera län finns en överdimensionerad fältpersonal, vilket inneburit att en ansenlig andel av denna bidrar med endast lite fältverksamhet. De fann också vissa problem med samarbetet inom länen, men framförallt mellan länen, vilket bland annat lett till att vissa förekomster av lodjur och varg på länsgränserna blir sämre dokumenterade. De fann också brister i delar av fältarbetet, t.ex. i förhållandet mellan

s.k. grovspårning och detaljspårning, där den senare i alltför hög grad nedprioriterats.

Särskiljningarna av lodjursfamiljer anser utvärderarna varit så bristfälliga att de betraktar resultaten från denna inventering senaste året som opålitlig. Detta är dock mera en konsekvens av metodiken (snoking), som de finner oanvändbar i täta lopotulationer, än av brister hos personalen.

För att åtgärda dessa brister föreslår de vissa ändringar i organisationen och i utförandet av inventeringsverksamheten. De föreslår att den operativa ledningen av inventeringsarbetet utanför renskötselområdet centraliseras, så att den sköts från ett håll, istället för att som nu vara uppdelat på de olika länsstyrelserna. Vidare föreslår de att man helt överger snoking som metod för att inventera lodjur i stora delar av Mellansverige, där lostammen är så tät att de olika lohonornas hemområden gränsar mot varandra.

I stället förordar de s.k. områdesinventeringar. Metodiken för dessa bör dock stramas upp. I utvärderingen föreslås också att lodjursinventeringarna görs endast vartannat år i stället för som nu varje år. Genom att överge snokingen av lodjur i större delen av regionen frigörs enligt utvärderingen personal för att intensivare arbeta med varginventeringen, som fortsatt bör använda snoking som metod.

I utvärderingen föreslås vidare att fältpersonalen, som har temporära uppdrag, reduceras kraftigt i antal, till i storleksordningen 40 personer i Mellan- och Sydsverige, mot i dag 145 personer med s.k. behörighet att kvalitetssäkra. Så många som möjligt av dessa bör säsongsanställas eller få heltidsanställning. I utvärderingen förordas att denna personal även fortsättningsvis anställs av länsstyrelserna. Vidareutbildningen av denna personal bör stärkas.

Den lokala delaktigheten i inventeringsverksamheten bör enligt utvärderingen också stärkas. Till en del kommer detta att ske genom områdesinventeringar som kräver deltagande av ett stort antal frivilliga personer från lokalsamhället, men det föreslås också andra förstärkningar av delaktigheten, t.ex. upprättandet av lokala rovdjursgrupper för utbyte av information, diskussion och kanalisering av kritik.

Berörda länsstyrelser har beretts tillfälle att yttra sig över utvärderingen. Ett referat av remissvaren redovisas längre fram i detta kapitel. Sammanfattningsvis kan nämnas att länsstyrelserna instämmer i huvudsak i kritiken men anser att utvärderingen går för långt bl.a. i sitt förslag till minskning av antalet timanställda som

deltar i verksamheten. Samtliga länsstyrelser avvisar tanken på en fristående centraliserad operativ ledning av beståndsinventeringarna.

De i utvärderingen granskade länen är: Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas, Värmlands, Örebros, Västmanlands, Uppsala och Västra Götalands län (figur 1). I det praktiska inventeringsarbetet fungerar Uppsala och Västmanlands län samordnat som ett län. De sydligaste länen är inte utvärderade. Rovdjursförekomsten är inte lika stor i dessa län som längre norrut. Besöken på länsstyrelserna gjordes under maj 2007.

Figur 18.1 I utvärderingen granskade län



Figur 18.1. De 8 län som omfattas av denna utvärdering, och deras bokstavs-beteckningar. Y = Västernorrland, X = Gävleborg, W = Dalarna, S = Värmland, T = Örebro län, U = Västmanland, C = Uppsala län och O = Västra Götaland

Inventeringsorganisation

Samtliga länsstyrelser har en fast anställd tjänsteman med uppdrag som den centralt ansvarige för länsstyrelsens rovdjursinventeringar. I något fall delas detta ansvar mellan två personer, och i något län har tjänstemannen stöd av en viltförvaltningsgrupp. Den rovdjursansvarige har i samtliga fall det övergripande ansvaret för inventeringsverksamheten och den fältpersonal som är involverad i denna verksamhet. Med något undantag har samma person även ett löpande operativt ansvar för inventeringsverksamheten under säsongen. I Dalarna ligger ansvaret hos områdesansvariga, vilket innebär att det saknas en person som har kontroll över hela länet under pågående inventeringssäsong.

I vissa länsstyrelser var den centrala operativa ledningen relativt svag. Mycket av ansvaret överläts åt fältpersonalen. Å andra sidan har några län en relativt stark central ledning, där den rovdjursansvarige även mycket aktivt deltar i inventeringarna.

Den övriga fältpersonalen med behörighet att kvalitetssäkra observationer är i samtliga län timanställd. Antalet personer varierar kraftigt, liksom även deras aktivitet. I de flesta län finns en kärngrupp av inventerare som står för det mesta av arbetet. I län med områdesansvariga står dessa för det allra mesta fältarbetet. Ett par län har personer som kvalitetssäkrare, trots att de saknar den utbildning som krävs enligt Naturvårdsverkets föreskrifter. Ett län har utsett officiella rapportörer spridda över länet, och ett par län uppger att de har ett informellt nät av rapportörer.

Samarbetet inom länet

Personalen kan arbeta över hela länen utan begränsningar av områdesindelningar. Samtliga län anger att sammandragningar av hela eller delar av personalen kan göras vid behov, men endast hälften av länen utnyttjar denna möjlighet frekvent.

På frågan om man upplever att det kan bli konflikter mellan olika arbetsuppgifter svarar samtliga län att man inte upplever detta. Många av länen anser att man löser detta genom att sätta in mer folk. De flesta uppger att klagomål från allmänheten och konflikter människa – rovdjur alltid har högsta prioritet. På specifik fråga om det fanns konflikt mellan inventeringsverksamhet och bevakning uppgav alla att sådan konflikt ej fanns. Den viktigaste

bevakningen sker andra årtider än under inventeringssäsongen. I utvärderingen fanns dock tecken på att det inte alltid stämmer. Exempelvis uppgavs som viktigaste skäl till en alldeles opropor­tionerlig spårinsats i ett visst vargrevir att det fanns tecken på ille­gal verksamhet där.

Enligt NV:s föreskrifter (5 §) ska samarbete ske med ideella organisationer. Samtliga län anger också att sådant samarbete före­kommer, men i varierande omfattning. Många av kontakterna sker via de regionala rovdjursgrupperna, där de ideella föreningar som är aktiva inom rovdjursfrågan i länet finns representerade. Vad gäller själva inventeringsarbetet är det mesta av samarbetet riktat mot Svenska Jägareförbundet, främst vad gäller inventeringen av lodjur. I några län är även Svenska Rovdjursföreningen direkt involverad i inventeringsarbetet, men i betydligt mindre omfattning.

Naturskyddsföreningen uppges av flera ha ett svagare intresse, men i Västernorrlands län har de ett visst ansvar för inventeringen av skogsjärvar. Sveriges Ornitologiska Förening är involverad i kungsörnsinventeringarna, men inte vad gäller däggdjursarterna. Den främsta rollen för de ideella föreningarna tycks vara som pot­entiella rapportörer, Svenska Jägareförbundet undantaget genom sin medverkan vid de stora områdesinventeringarna.

Samarbete med andra län

En stor del av rovdjursbestånden överskrider länsgränserna och berör således flera län. Det finns anledning att ha ett nära sam­arbete mellan länen. I förhållande till detta behov tycks dock sam­arbetet vara begränsat. Endast ett län rapporterar att det varje år har planeringsmöten med några av grannlänen (dock ej med alla) inför inventeringssäsongen. Västmanlands och Uppsala län har samma operativa ledning, där är givetvis samarbetet väl fungerande. I övrigt saknas i allmänhet rutiner för samarbete över länsgränserna.

De kontakter som tas är ofta spontana. Ibland misslyckas man med samordnade insatser. Flera län efterlyser också en bättre sam­ordning med grannlänen. Inte minst saknar man en sådan samord­ning vid den slutliga grupperingen av lodjursfamiljer. Flera län skulle vilja ha gemensam utvärdering av årets inventeringsresultat. Värmlands och Västra Götalands län anser också att kontakterna över riksgränsen till Norge skulle behöva förbättras.

Kontakter med Viltskadecenter och Naturvårdsverket

Enligt föreskrifterna (5 §) skall inventeringen av varg ske i samråd med Naturvårdsverket, i praktiken med Viltskadecenter. Inget av länen tar kontakt med Viltskadecenter före säsongens start, men de flesta uppger att man har sådana kontakter under inventeringsarbetets gång. Kontakterna är spontana och varierar mycket mellan länen, några rutiner finns inte i något län. Ett par län har dock ofta kontakter med Viltskadecenter. På frågan om sådana rutiner behövs varierar också svaren, men de flesta anser inte att sådana rutiner behövs.

De flesta länen lägger ut resultaten av årets inventeringar på sin hemsida. Ett län inväntar istället de nationella rapporterna från Viltskadecenter, för att ej riskera att gå ut med uppgifter som senare kan visa sig felaktiga och då kan vara svåra att återkalla.

För varg uppger de flesta län att man redovisar vilka revir som är delade och vilka som ligger helt inom länet. För lodjur anger en del att man ger ett spann där gränsförekomsterna ingår i maximisiffran, medan andra låter det avgöras av i vilket län förekomsten blir grupperad.

Samtliga län anser att det finns behov av vidareutbildning. Särskilt efterfrågades träning i gemensamma spårningar och andra demonstrationer i fält, helst genom att personal från Viltskadecenter kommer ut till länen och deltar i deras ordinarie spårningar. I viss utsträckning har sådana övningar genomförts, men alla län önskar mera.

Mer grundläggande kunskap om hur lohonor med ungar rör sig under vintern, efterlystes från flera håll, liksom hur långa sträckor de går per dygn och hur de rör sig i terrängen. Detta kan ha stort värde att känna till framförallt vid särskiljningarna mellan olika grupper.

Utvärdering fältarbete

Huvudmetod

Sex av de åtta länen använder aktiv snoking som huvudmetod medan två har olika varianter av rullande inventering. En stor del av verksamheten består i att kontrollera och kvalitetssäkra spårlopor som inrapporterats från allmänhet och organisationer. Två län, Västernorrlands och Örebro län, gör mer systematiska insatser för

loinventering än övriga län. Där kör man med skoter inventeringslinjer, ca 4–5 mil² per dag. Man hinner dock adrig inventera området helt färdigt. I Örebro län används ”bilbesättningar” som komplement som kan köra upp till 20 mil inventeringslinjer per dag efter snöfall.

I utvärderingen ombads länen att nämna för- och nackdelar för inventering av lodjur med de två metoderna snoking och områdesinventering. Fyra län angav högre kompetens som fördel vid snoking. Andra fördelar med snoking angavs bl.a. vara fler besök per familjegrupp, flexibilitet, man kan söka i dåligt täckta områden, man kan kontrollera enskilda rapporter ordentligt och anpassa sig efter vädret. Nackdelar med snoking angavs vara att man inte hinner allt, särskilt under dåliga snövintrar, svårigheter att få in rapporter och dyrt i förhållande till resultatet.

Fem län angav låg kompetens som nackdel med områdesinventering medan sex län angav säkrare särskiljning som en fördel. Ett län ansåg områdesinventering som helt nödvändig för att särskilja lofamiljer. Andra fördelar med områdesinventering var ökad delaktighet, samt att det frigör personal för andra uppgifter som t.ex. vargspårning. Nackdelar som angavs för områdesinventering var dåliga bakspårningar och svårigheter att förstå instruktionerna samt risk för fusk.

Snokingmetoden bygger till stor del på att granska spårlopor man fått kännedom om från utomståendes rapporter. Några formella rutiner för hur man agerade i förhållande till olika rapporter fanns inte. Det är den enskilde tjänstemannen som får rapporten som avgör om den ska kontrolleras eller inte.

Full täckning

Alla län har ambitionen att hela länet, med undantag för rena slättområden, ska sökas av under inventeringssäsongen. Tydliga rutiner för detta saknas. Bäst kontroll har de län som arbetar med rullande områdesinventeringar, men även dessa uppger att de inte hinner allt. Täckningen av respektive län i inventeringarna ska redovisas i databasen Rovdjursforum. Detta görs dock inte alltid konsekvent. En slinga som är registrerad en gång för säsongen i Rovdjursforum, redovisas inte alltid på nytt om den inventeras flera gånger.

Vid en genomgång av spårningsinsatserna i olika vargrevir framstår skevheter, där man lagt ner upp till 50 gånger mer arbete i de bäst täckta reviren, jämfört med de sämst täckta. Det ger intryck av att planering saknas för en rimligt jämn fördelning av insatserna. Behoven kan visserligen variera, men knappast i den omfattning de förekommer. På frågan om hur skevheter uppstått, har enligt utvärderingen, hänvisats till särskilda bevakningsbehov, ojämn fördelning av fältarbetarnas bostadsorter eller att det varit svårt att styra. Vissa revir på gränsen mellan olika län har ibland "fallit mellan stolarna" därför att inget län tagit fullt ansvar för dem eller att man har dålig information om grannlänets insats. Detta gäller även gränsreviren mot Norge.

Kvalitetssäkring

I utvärderingen frågades i vilken utsträckning länen gör undantag från kravet att en spårning ska vara minst 3 km lång för att kunna kvalitetssäkras fullt ut. Tre län medgav att sådana undantag görs. För lodjur angavs att man ibland använder andra kriterier för att säkra att det är fråga om en familjegrupp, t.ex. spår som tyder på lek eller tidigare kännedom om gruppen.

Särskiljningar av näraliggande familjegrupper är svår. Den viktigaste metoden som anges i föreskrifterna, sär- eller ihospårning, används endast i liten omfattning. Vanligast är att man använder avståndskriterier för att särskilja grupper. Även ringning förekommer i undantagsfall.

Skälen till detta eller vilka kriterier som används dokumenteras endast i ringa omfattning. Flera hänvisar till att det saknas enkla möjligheter i Rovdjursforum, vilket gör det alldeles för tungarbetat att lägga in kommentarer.

För registrering av observationer i Rovdjursforum krävs utbildning och en särskild behörighet. Flertalet kvalitetssäkrare har denna rätt, men inte alla. Rutinerna för vad som registreras varierar mellan länen. De flesta anger att alla kvalitetssäkrade observationer av grupper av varg och lo läggs in. Några län anger att man gör ett visst urval.

De flesta län lägger in icke kvalitetssäkrade rapporter från allmänheten i en särskild mapp i Rovdjursforum. Det sker dock inte konsekvent. Ibland står en utomstående person som rapporterat

som observatör, även om rapporten kvalitetssäkrats. Det kan leda till att rapporter som kvalitetssäkrats framstår som icke säkrade.

Utvärdering gentemot Naturvårdsverkets föreskrifter

Länsstyrelsernas inventering av stora rovdjur finns reglerade i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:18). I utvärderingen har studerats hur väl länsstyrelserna följt delar av dessa föreskrifter. Fokus har varit på ett urval speciellt viktiga föreskrifter, som har en avgörande inverkan på inventeringarnas resultat.

Utbildning och personal

Länsstyrelsens personal, organisationernas inventeringssamordnare samt personer som kvalitetssäkrar skall inneha relevanta kunskaper. Naturvårdsverket ansvarar för grundutbildning och vidareutbildning av länsstyrelsens rovdjursansvariga och de personer som kan ges rätt att kvalitetssäkra observationer. (5 §)

Personer som ges i uppdrag att kvalitetssäkra observationer eller fastställa antal förnygringar skall ha genomgått relevant utbildning enligt 5 § fjärde stycket, med godkänt resultat. (9 §)

Viltskadecenter tillhandahåller på Naturvårdsverkets uppdrag grundutbildning beträffande inventeringsverksamheten och ansvarar även för kunskapsproven. (Allmänna råd, sid. 20)

För att förbättra samtliga aktörers kompetens krävs fortlöpande utbildning. Viltskadecenter tillhandahåller på Naturvårdsverkets uppdrag, i mån av efterfrågan, även vidareutbildning. (Allmänna råd, sid. 20)

Nästan samtliga av de 115 kvalitetssäkrarna i de berörda länen har genomgått grundutbildningen med godkänt resultat. Det fanns fyra personer som länsstyrelsen menade var behöriga att kvalitetssäkra, men som inte genomgått grundutbildningen eller inte klarat godkänd nivå på kunskapsprovet. Tre av dessa personer är inventeringssamordnare för samebyar och en fjärde är kvalitetssäkrare vid en länsstyrelse.

Därutöver har vid granskningen av loinventeringen 2006/07 funnits drygt 30 personer som i Rovdjursforum är registrerade som

enda observatör för grupperade loföryngringar, trots att de inte gått utbildning och trots att de inte är kvalitetssäkrare enligt länsstyrelserna. Här hävdar dock de berörda länen att orsaken är felaktig registrering i Rovdjursforum.

Viltskadecenter har årligen erbjudit både repetition av grundutbildning samt vidareutbildning i fält. Vidareutbildningarna i fält har varit upplagda så att länen skall höra av sig till Viltskadecenter när de har intressanta problem av något slag. Med mycket kort varsel är det tänkt att fältövningar genomförs på plats i länet ifråga. Med detta förfarande inverkar inte vidareutbildningarna i det dagliga inventeringsarbetet utan de blir en del i länens inventeringsarbete. Under de fyra säsonger som dessa fältutbildningar har erbjudits har dock endast några enstaka förfrågningar inkommit.

Antalet kvalitetssäkrare skall begränsas med hänsyn till rovdjursförekomst och möjlighet att vidmakthålla kontinuitet och upprätthålla personernas kompetens. (6 §)

Antalet kvalitetssäkrare varierar stort mellan länen. Flest kvalitetssäkrare har ett län med 34 personer medan ett annat med ungefär samma rovdjurstäthet endast har 7 personer. I förhållande till länens areal blir skillnaderna mellan de olika länen personal dock mindre. I ett län är 4 kvalitetssäkrare heltidsanställda, en av dem är rovdjursansvarig under vinterperioden för inventering. Två län har gemensamt en person heltidsanställd, med halva tjänstgöringen i vardera länet. Övriga kvalitetssäkrare är timanställda.

En betydande del av de totalt 115 kvalitetssäkrarna i de berörda länen spårar så begränsat varje år att de inte får den träning och de erfarenheter som är nödvändigt för att bygga upp och vidmakthålla erforderlig kompetens. Om man ser till varginventeringen, som kräver den största kompetensen och erfarenheten, så hade endast 77 av dessa 115 personer spårat varg överhuvudtaget den senaste säsongen. Variationen i spårningsinsats mellan de som ändå hade spårat varg var dock enorm, från över 90 mil till några få meter. Av de 77 som hade spårat någonting var det endast 42 personer som hade spårat mer än 20 km varg under hela vintern 2006/07. Detta visar att det endast är ett fåtal av länsstyrelsens personal som står för huvuddelen av det kvalificerade inventeringsarbetet, i varje fall när det gäller varg.

De nuvarande förhållandena svarar inte upp mot föreskrifterna i detta avseende.

Spårningar

Ett centralt kriterium i föreskrifterna för att fastställa en föryngring/familjegrupp av lodjur är att djuren har spårats spårstämpel för spårstämpel på lämpligt sätt i minst 3 kilometer och att spåren är av samma ålder och djuren har gått i samma riktning och följs åt (Bilaga sid. 16). Samma kriterium finns även för varg när det gäller att bedöma antal djur utifrån spårning (Bilaga sid. 10)

Kriteriet finns för att minska vanliga felkällor som t.ex. att ett djur har gått en slinga och återkommit i sitt eget spår eller att två olika djur gått vid skilda tidpunkter eller också för att upptäcka om det faktiskt kan vara flera djur som trampat i samma spårlopp, trots att det till en början bara syns ett spår. En dylik längre spårning klarar även frågan om spårloppens arttillhörighet, och för varg dessutom djurens sociala status, revirmarkeringar m.m.

I Rovdjursforum skall den spårade sträckan redovisas både som "total spårad sträcka" och som "detaljspårad sträcka". Samtliga län tolkar föreskrifternas term "spårstämpel för spårstämpel" liktydigt med Rovdjursforums term "detaljspårad sträcka". I utvärderingen har undersökts i vilken mån länen har spårat minst 3 km detaljspårning, som underlag för konstaterad familjegrupp av lodjur, under säsongen 2006/07. Endast grupperingar som bygger på spårningar har medtagits, således inte grupperingar som grundar sig på synobservationer eller döda djur.

Endast två län uppfyllde detta kriterium, dvs. samtliga grupperade föryngringar av lodjur hyste minst en detaljspårning längre än 3 km. I ett län saknade 3 av 27 familjegrupper någon spårning längre än 3 km. I ett län var det 7 av 20 familjegrupper som inte uppfyllde föreskrifterna i detta avseende och i ytterligare ett län var andelen så hög som 21 av 25 familjegrupper som inte hyste någon spårning längre än 3 km.

Ett par län anger som förklaring till den bristfälliga spårningsinsatsen att deras personal har registrerat fel i Rovdjursforum och att spårningarna i själva verket var utförda i enlighet med föreskrifterna.

Särskiljningar

Kriterier för att fastställa antal föryngringar för både lodjur och varg: Då två eller flera spårobservationer på snö förekommer relativt nära varandra skall spårslöpporna spåras ihop alternativt isär genom sammanhängande detaljspårningar. (Bilaga sid. 11 och 16)

Detta handlar om ett av de viktigaste momenten i inventeringsarbetet, nämligen att fastställa hur många olika föryngringar som finns inom ett givet område. När det gäller lodjursinventeringen har utvärderingen konstaterat allvarliga brister i just detta avseende. Det i föreskrifterna angivna kriteriet att spåra ihop alternativt isär används endast i undantagsfall.

Värt att notera i sammanhanget är att olika särskiljningsmetoder och deras tillförlitlighet är ett ämne som behandlas grundligt under den obligatoriska utbildningen. I det skriftliga examensprovet finns också en fråga om vilken särskiljningsmetod som i första hand skall användas. Här har så gott som samtliga kursdeltagare svarat rätt, nämligen ”att spåra ihop/isär”.

I absoluta undantagsfall och då det inte varit möjligt att genomföra andra särskiljningsåtgärder, får antalet lodjursföryngringar bedömas utifrån ett avståndskriterium av 25 km. (Bilaga sid. 16)

Trots föreskrifternas uppmaning att använda det s.k. avståndskriteriet restriktivt är detta det mest använda kriteriet för särskiljningar av familjegrupper av lo i samtliga undersökta län.

Registrering i Rovdjursforum

Registrering i Rovdjursforum skall ske utan dröjsmål, gäller både observationer och slingor. (12 §)

Det har varit svårt för utvärderarna att få någon preciserad uppfattning om detta eftersom det inte finns något datum för när registreringen har gjorts i Rovdjursforum. Det är dock känt genom Vilt-skadecenters arbete med att samordna länens varginventeringar att många vargobservationer registreras med stor eftersläpning. Den senaste säsongen har emellertid erhållits ett grovt mått på tiden mellan observation och registrering. Under perioden 12 februari till

2 april 2007 gjordes en gång per vecka ett datauttag ur Rovdjursforum av registrerade vargobservationer.

Observationsdatum för de registrerade vargobservationerna kunde då jämföras med vilken vecka datauttaget gjordes. Härvid framkom att av de totalt 427 registrerade vargobservationerna var endast hälften (50 %) av observationerna registrerade under samma vecka som uttaget hade gjorts. 14 % eftersläpade mer än 3–4 veckor.

För den personal som leder det operativa inventeringsarbetet, liksom för Viltskadecenters samordning av varginventeringarna, är det viktigt att registreringarna sker utan dröjsmål. Viltskadecenter har under de årliga mötena med länens rovdjursansvariga, påtalat problemet med efter släpande registrering i Rovdjursforum.

Samtliga observationer av lodjur och varg skall registreras i Rovdjursforum. (Bilaga, s.10 och 15)

Vid utvärderingen framkom att alla observationer av varg inte alltid registreras, inte heller alla observationer som görs av kvalitets-säkringspersonalen. Det är svårt att få en uppfattning om hur stort detta problem är. Det finns dock flera konkreta fall i två län att alla vargobservationer som kvalitetssäkringspersonalen gör inte registreras i Rovdjursforum.

Det framkom också att flera av länens kvalitetssäkrare inte har getts behörighet att registrera i Rovdjursforum. Orsaken angavs bl.a. vara ekonomiska skäl. Det anses bli för dyrt att skicka många på utbildning i Rovdjursforum. Man anser också att systemet i sig inte håller tillräckligt hög säkerhet, att det går att komma åt information som man egentligen inte har behörighet till. Det är framför allt två län som har fältpersonal utan behörighet att registrera i Rovdjursforum.

Alla observationer av varg och lodjur samt tillhörande inventeringslingor skall vara registrerade i Rovdjursforum före den 1 april. (12 §)

Detta är också svårt att utvärdera eftersom det inte finns någon uppgift i Rovdjursforum över när en registrering är gjord. Detta har dock inte påverkat inventeringsresultatet för varg när det gäller antalet föryngringar och familjegrupper.

Det går enligt utvärderingen att med relativt enkla medel åtgärda dessa problem och få en tillräckligt god kvalitet på både lodjurs- och varginventeringarna.

Inventeringarnas täckningsgrad

I utvärderingen konstateras att större delen av undersökningsområdet åtminstone någon gång under respektive vinter har besökts i inventeringssyfte. Om vi ser till alla de undersökta länen tillsammans minskade täckningsgraden från ca 80 % vintern 2005/06 till ca 66 % vintern därpå (figur 2). Emellertid är nästan hela denna skillnad att tillskriva Västra Götalands län, som minskade från 88 % till 19 % på grund av snöförhållanden. I sydliga län har säkerligen den dåliga snövintern 2006/07 slagit extra hårt. Räknas Västra Götalands län bort är täckningsgraden för de båda säsongerna densamma, 77,5 % respektive 77 %.

Säsongen 2005/06 varierade den ej inventerade andelen av länens areal mellan 6 % och 35 %. Säsongen 2006/07 varierade den ej inventerade andelen av länens areal mellan 14 % och 81 %. Den näst lägsta täckningsgraden uppvisade 45 % ej inventerad länsareal. Två län har lyckats med en hög täckningsgrad båda säsongerna, med minst 84 % av arealen besökt.

Således finns en hel del "vita fläckar", som alltså inte besökts någon gång under inventeringssäsongen. Det innebär att rovdjursförekomster mycket väl kan ha missats, men det är omöjligt att göra någon beräkning av hur stor denna felkälla kan vara.

Den samlade bilden av länens varg- och lodjursinventeringar visar att det i många viktiga avseenden förekommer stora variationer i länens val av metoder och arbetssätt. Slutsatsen blir enligt utredningen att detta kan ha påverkat resultaten när det gäller lodjursinventeringarna. Även varginventeringarna kan ha påverkas negativt, men inte i samma utsträckning som när det gäller lodjur. Val av metoder och fördelning av arbetsinsatser mellan arter, län och revir måste styras upp bättre i framtiden.



Figur 2. Inventeringarnas täckning av terrängen vintrarna 2005/06 respektive 2006/07 enligt i Rovdjursforum registrerade slingor och spårningar.

Spårad sträcka – skillnader mellan länen

Ett mått på arbetsinsats och inventeringarnas jämförbarhet och kvalitet är hur mycket spårningsarbete som läggs ned. Om man tittar närmare på inventeringarna av **lodjur** kan konstateras att den genomsnittliga detaljspårade sträckan lodjursspår per familjegrupp varierar stort mellan länen. Denna variation återfinns båda de undersökta säsongerna 2005/06 och 2006/07. Det är vidare samma län som spårat minst respektive mest båda åren. Det län som spårat mest (Örebro) har presterat ungefär 16 gånger så lång sträcka som det län som spårat minst och det gäller både 2005/06 och 2006/07.

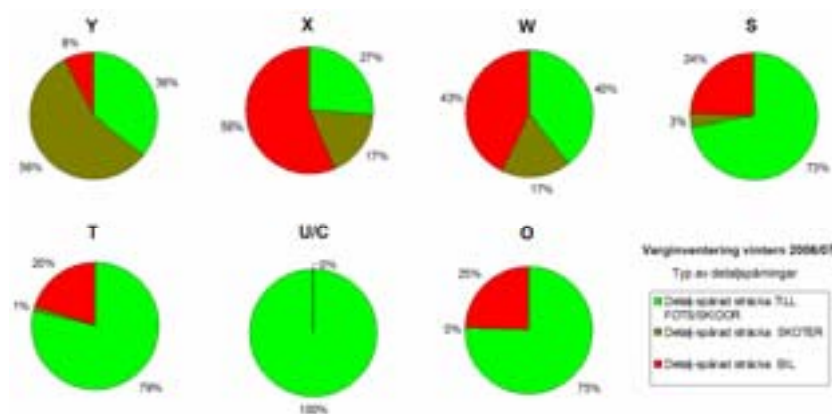
En likartad jämförelse som den ovan beskrivna har även gjorts beträffande **varg**. Dels har den totala spårningsinsatsen jämförts, dels den detaljspårade sträckan till fots eller med skidor. Denna spårningsinsats har relaterats till respektive läns vargförekomst. Som mått på vargförekomst i länen har använts antalet revir med familjegrupper och par. Gränsöverskridande revir har delats lika mellan berörda län. Även då finns en anmärkningsvärt stor variation mellan länen, både vad gäller den totala spårade sträckan och den detaljspårade sträckan.

Typ av detaljspårning – skillnader mellan länen

I utvärderingen har också granskats hur detaljspårningarna har gått till vad beträffar varginventeringarna. I Rovdjursforum skall det registreras hur stor andel av varje spårningsinsats som är att klassa som detaljspårning samt vilket färdssätt som använts vid spårningen. Detaljspårningar skall, som namnet anger, vara noggranna och man skall bland annat ha ögonkontakt hela tiden med spårlopan. Detaljspårningar skall i första hand utföras till fots/med skidor. Under vissa speciella omständigheter kan detaljspårningar ske från bil, t.ex. om det är nysnö och djuret har gått på vägen och ingen annan bil har kört innan.

I jämförelsen mellan länen framkommer stora skillnader i hur detaljspårningarna utförts (figur 3). I utvärderingen har fokuserats på hur stor andel av detaljspårningarna som utförts med bil, dvs. den minst lämpliga formen av detaljspårning. Ett län redovisade inte en enda detaljspårning med bil under säsongen 2006/07 medan ett annat redovisade att 56 % av detaljspårningarna skedde med bil. Även i ytterligare ett län var det en stor andel av detaljspårningarna som hade utförts med bil (43 %).

Detta indikerar att länens arbetssätt varierar på väsentliga punkter. Det är svårt att exakt peka på vad detta har fått för konsekvenser på inventeringsresultaten generellt, men en stor del av varginventeringen bygger på observerade detaljer i spårlopana, såsom typ och frekvens av markeringar, löpblod och inte minst antalet spårlopor i lag vid olika tillfällen. I de län som har en stor andel av detaljspårningarna utförda med bil finns en ökad risk för att feltolkningar har smugit sig in. Resultaten blir helt enkelt osäkrare. I det preliminära resultatet från varginventeringen 2006/07 återfinns fler osäkra parbildningar än under tidigare säsonger.



Figur 3. Jämförelse mellan länens varginventeringar 2006/07 med avseende på typ av detaljspåning (med bil, med skoter eller till fots/med skidor).

Spårad sträcka per person och spårningsdag – skillnader mellan länen

I ett försök att få en mer konkret uppfattning över hur personalens arbetsdagar i fält ser ut och hur mycket kvalificerat spårningsarbete som de egentligen lägger ned, har utvärderingen granskat hur många dagar under vintersäsongen (okt.–mars) som personalen varit ute i fält och detaljspårat (till fots/med skidor eller med skoter). Den totala detaljspårade sträckan varg- och lospår under dessa dagar har summerats, för att ge ett mått på den genomsnittliga spårade sträckans längd per dag. Hänsyn har även tagits till hur många personer som deltagit i dessa spårningar för att se hur lång sträcka länens fältpersonal i genomsnitt spårar under en spårningsdag.

Det mest slående med denna analys är den korta sträcka som personalen i samtliga län har lagt ned på detaljspårningar under en genomsnittlig spårningsdag. Detta gäller för båda de undersökta säsongerna 2005/06 och 2006/07.

Även om den spårade sträckan är kort för i stort sett alla län är det stora skillnader mellan länen. Under säsongen 2005/06 detaljspårade fältpersonalen i ett län genomsnitt 460 m varg- och lospår under en genomsnittlig spårningsdag, medan motsvarande sträcka för ett annat län var 1 830 m. Säsongen 2006/07 var det samma län

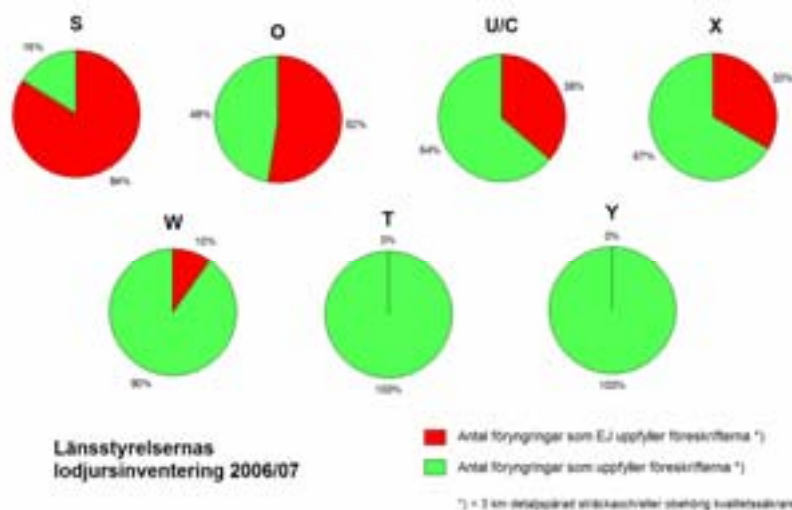
som spårade kortast sträcka (359 m) medan ett annat län spårade längst (950 m).

Bedömningsunderlag för familjegrupp av lodjur – skillnader mellan länen

I föreskrifterna framgår att observationer skall kvalitetssäkras av behörig personal och att spårloppor skall följas i minst tre kilometer för att det skall vara rimligt att avgöra antal djur i sällskap utifrån spårning, t.ex. om det är fråga om en familjegrupp. Vid genomgång av länens *lodjursinventeringar* vintern 2006/07 framkom att dessa föreskrifter långt ifrån alltid följs. Variationen mellan länen var härvidlag stor (figur 4). I det län som sämst uppfyllde dessa regler var det endast 4 av 25 föryngringar som uppfyllde dessa två regler i föreskrifterna. För ett annat län var det 10 av 21 föryngringar som fick godkänt på denna punkt. I ytterligare andra län var motsvarande siffror 14 av 22 föryngringar, samt 12 av 18 respektive 27 av 30 föryngringar som kan klassas som godkända. Örebro och Västernorrlands uppfyllde i samtliga fall föreskrifterna i detta avseende.

Flera län uppger att dessa brister beror på att deras personal har registrerat fel i Rovdjursforum.

Det i flera län bristfälliga bedömningsunderlaget när det gäller att konstatera att det är fråga om en familjegrupp är inte acceptabelt och skapar en osäkerhet även när det gäller antalet lodjursföryngringar. Därtill kommer särskiljningarna, dvs. att reda ut *hur många olika* föryngringar det är fråga om. Problematiken kring särskiljningarna behandlas i följande avsnitt.



Figur 4. Jämförelse mellan länens inventeringar av lodjur 2006/07 med avseende på bedömningsunderlag för förnyringar av lodjur. Två centrala kvalitetskrav i föreskrifterna har undersökts; detaljspårad sträcka längre än 3 km och behörig kvalitetssäkringspersonal.

Inventeringsmetodik för lodjur

Täckning

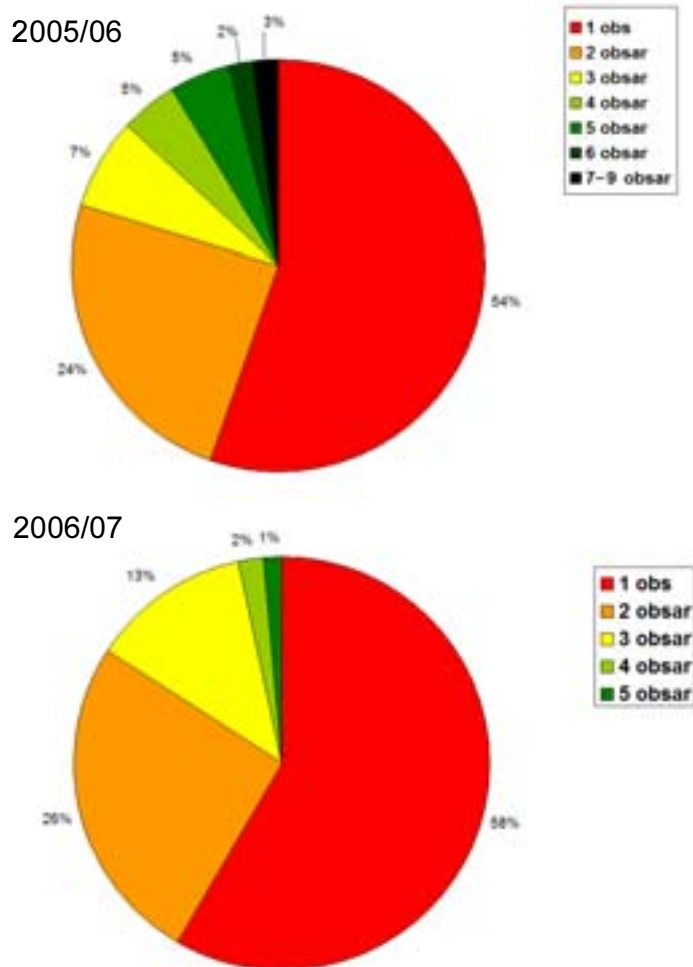
Sex av de åtta länen har angivit att de använder aktiv snoking som huvudmetod eller i kombination med begränsade områdesinventeringar (2 län). Snokingen som metod har två problem. Det ena är att säkerställa att hela länet täcks eller skannas av någorlunda likformigt och effektivt så att man inte missar förekomster, det andra är särskiljningar av närliggande grupper. Det senare problemet är givetvis särskilt påträngande i täta populationer. I utvärderingen konstateras att länen endast delvis lyckats lösa det första problemet, och inte alls det andra.

Inget av de län som enbart förlitat sig på snoking har haft en fast och kontrollerbar plan för hur länet ska täckas av så att man inte får luckor. Dock har flera län lyckats väl med täckningen via åtminstone ett besök i större delen av länet. Tyvärr kan man inte i Rovdjursforum se hur många gånger en slinga inventerats, så det är inte möjligt att få kännedom om hur stor del av länen som besökts mer än en gång. Vid snoking är det inte troligt att ett enda besök på en

viss slinga räcker för att med säkerhet hitta alla lodjursgrupper, men det går alltså inte analysera i hur stor utsträckning detta skett. Men även om länen skulle haft ambitionen att besöka samma område flera gånger per säsong, är det osannolikt att man har tid och resurser tillräckligt för detta. Särskilt inte om man dessutom har ett antal vargrevir som kräver stora spårningsinsatser.

De flesta grupperade lodjursföryngringar bygger på endast en spårobservation under hela vintern. För säsongerna 2005/06 och 2006/07 är 54 % respektive 58 % av loföryngringarna baserade på endast en spårning och 24 % respektive 26 % grundar sig på 2 observationer (figur 5). Med så få observationer per familjegrupp är det svårt att få någon uppfattning om hemområdenas geografiska utsträckning, speciellt när de enskilda spårningarna generellt är korta.

Utvärderingens slutsats av denna aspekt är att länen haft begränsade möjligheter att avgöra hur väl täckt respektive län varit, och helt saknat kvantitativ metod att beräkna hur stor andel av befintliga grupper som missats.



Figur 5. Antalet observationer per lodjursförening vid Länsstyrelsernas inventeringar 2005/06 respektive 2006/07.

Särskiljningar

Det största problemet med snoking i täta lodjurspopulationer är särskiljningen av närliggande grupper. I en mättad lodjursstam, som det är fråga om över en stor del av det aktuella området, gränsar de flesta lohonors hemområden till andra honors, och i

många fall förekommer överlappning mellan hemområdena. Särskiljningar måste alltså ske inte bara mellan två olika grupper utan i hela kluster av grupper, där varje grupp kan ha både tre och fyra grannar. Särskiljning i sådana kluster, när de enda data man har är en eller ett par observationer av varje grupp som kan ligga vitt skilda i tiden, och där man inte vet om man missat några, är en synnerligen vanskelig, för att inte säga omöjlig uppgift.

Föreskrifterna anger att man ska använda sär- respektive ihopsparning när man har närliggande grupper. Denna metod har använts i ytterst liten omfattning. Sär- och hopsparning lämpar sig bäst när man har relativt ny snö, och flera observationer som ligger nära i tiden, helst samtidigt. De flesta observationer man har att arbeta med vid snoking uppfyller inte dessa krav.

Det är därför enligt utvärderingen förvånande att man i stället främst har använt den metod som enligt föreskrifterna ska användas som sista åtgärd, nämligen det s.k. avståndskriteriet. Denna metod är dock främst avsedd för områden där lohonorna förekommer vitt åtskilda och endast undantagsvis gränsar intill varandra. Att använda avståndskriteriet i en mättad population är egentligen inte så mycket bättre än att lägga ut ett mönster med cirklar bestämda av avståndskriteriet över hela området och räkna hur många cirklar som får rum.

I viss utsträckning har man också använt sig av ringningsmetoden, en metod som anses så otillförlitlig att den togs bort ur föreskrifterna i den senaste versionen.

Inget län har, annat än i undantagsfall, redovisat särskiljningsåtgärderna vare sig i Rovdjursforum, på blanketter eller kartor. Inget län sade sig ens känns till kravet härom i föreskrifterna. Ibland kan det dock förekomma en anteckning i kommentarsfältet på sidan "översikt observation" i Rovdjursforum. Det saknas möjligheter för en systematisk och detaljerad, men ändå enkel redovisning för särskiljningsåtgärder i Rovdjursforum.

Ett par län har utvecklat olika sätt att kombinera snoking och områdesinventering. Västernorrlands län använder en metod som stämmer överens med den metod som kallas "Rullande inventering" i föreskrifterna och som är en förbättring jämfört med ren snoking. Man anger dock att metoden är tidsödande och det är mycket svårt att hinna med allt. Dessutom anser man att den egentligen är alltför dyr i förhållande till resultatet, och förordar själva i stället områdesinventering.

Utvärderingens slutomdöme av snokingmetoden är att metoden inte bör användas i täta lodjurspopulationer. Istället förordas en kraftigt reformerad områdesinventering. De flesta län har själva pekat på att snokingens största problem är särskiljningar, medan detta är områdesinventeringarnas styrka.

Man har dock pekat på problem med de nuvarande områdesinventeringarna. Dessa måste åtgärdas. Den stora skillnaden mellan de två metoderna, enligt utvärderingen, är att snokingmetodens problem är så grundläggande att metoden inte kan reformeras till ett dugligt verktyg i täta lodjurspopulationer, medan områdesinventeringen, med svagheter, dock är möjlig att reformera och utveckla.

Många län har ansett att det bästa är en kombination av de två metoderna. Detta kan vara en möjlighet, t.ex. att använda snoking för att förbereda områdesinventeringen, och fylla i eventuella luckor efteråt. En nackdel om man kombinerar områdesinventeringen med snoking under hela resten av säsongen är att man missar den viktiga möjligheten att frigöra resurser för den arbetskrävande varginventeringen. I utvärderingen konstateras dock att snokingen bör ha en fortsatt roll i områden med god snötillgång och med gles loförekomst.

Bedömning av inventeringsresultaten 2006/07

Lodjursinventeringen

Inventeringarna av lodjur i de undersökta länen säsongen 2006/07 uppvisar brister framför allt vad gäller särskiljningar av olika familjegrupper. Huruvida detta resulterat i en över- eller underskattning är svårt att bedöma. Variationen i arbetsinsats har varit stor mellan länen. Det har även funnit stora brister i det grundläggande spårningsarbetet med för kort spårad sträcka och/eller obehörig kvalitetssäkringspersonal i många fall. Slutsatsen i utvärderingen är att lodjursinventeringen 2006/07 ger en *mycket osäker* bild av det verkliga antalet föryngringar av lodjur i de undersökta länen.

Varginventeringen

Varginventeringarna har enligt utvärderingen generellt varit mycket mer pålitliga än inventeringarna av lodjur. Det har t.ex. inte funnits samma genomgående brister i särskiljningsarbetet som för lodjur, även om exempel på brister också finns i varginventeringarna. Dessutom finns det genomgående mycket mer spåringsdata som grund för vargresultaten. Det föreligger samtidigt en stor snedfördelning i inventeringsinsatserna mellan olika områden. Denna variation ger en osäkerhet i vissa områden medan andra områden känns mycket väl inventerade. I utvärderingen konstateras att osäkerheten i resultaten under senare år generellt har ökat.

För den senaste säsongen (2006/07) görs bedömningen att i stort sett alla familjegrupper/föryngringar av varg har hittats och att de allra flesta revirmarkerande paren också registrerats. Det går dock inte att utesluta att någon familjegrupp/föryngring kan ha missats. Vad gäller de revirmarkerande paren är osäkerheten något större. Störst brister finns när det gäller antalet ensamma stationära vargar, där inventeringsresultatet sannolikt är en underskattning av det verkliga antalet. En ensam stationär varg kan dessutom vid parbildning fort bli ett revirmarkerande par. Om parbildningen sker sent på vintern kan den lätt förbises om inte regelbunden spårning sker i området under hela säsongen.

Utvärderarnas förslag till förändringar

Inledning

Kvaliteten på inventeringarna i de undersökta länen måste enligt utvärderarna Åke Aronsson och Olof Liberg förbättras. Framför allt gäller detta inventering av lodjur, men även varginventeringen bör skärpas upp.

Deras förslag till förbättring av varg- och lodjursinventering omfattar inte renskötselområdet. Huvudsakligen berör förslaget de delar av landet som ligger söder om renskötselområdet men norr om de stora sjöarna Väneren – Vättern – Hjälmarren – Mälaren. Detta område hyser generellt sett förhållandevis täta lodjursstammar och utgör vargens kärnområde med samtliga hittills registrerade föryngringar av varg förutom en, vilket ställer specifika krav på inventeringsarbetet.

I sydligaste Sverige kan det förmodas att lodjuren kommer att etablera sig mer och mer de närmaste åren. Antalet vargar kommer sannolikt också att bli fler i dessa trakter. Inventeringarna måste således ha en beredskap även för detta under den närmaste framtiden, varför de i viss mån föreslår åtgärder även för denna del av landet.

Organisation

Operativ ledning

Den viktigaste åtgärden till förbättrad inventeringsmodell enligt Aronsson/Liberg är att en central operativ ledning av fältarbetet ersätter dagens situation där detta ansvar ligger uppsplittrat på de enskilda länsstyrelserna. De anser att ett effektivt utnyttjande av personalen och ett enhetligt utförande förutsätter att ledning av inventeringsverksamheten i fält sköts från *ett* håll. Detsamma gäller sammanställning av data, utvärdering av dessa och avrapportering. Detta gäller för inventering av både lodjur och varg. En sådan operativ ledning måste inneha de specifika kvalifikationer som arbetsuppgiften kräver. Utbildning även för detta måste kunna tillhandahållas.

Fältpersonalen bör dock fortsatt vara anställd av länsstyrelserna. Många av dem har en mängd andra uppgifter såsom besiktningar och förebyggande verksamhet som ligger kvar hos länsstyrelserna. Det är endast den *operativa arbetsledningen under själva inventeringssäsongen* som utvärderarna anser behöver centraliseras.

Fältpersonal

Inventering av rovdjur är ett kvalificerat arbete som kräver specialutbildad personal. Det är viktigt att komma ihåg att en stor del av länsstyrelsernas befintliga kvalitetssäkringspersonal är de bäst utbildade och erfarna personer vi har i landet för detta ändamål, varför dessa även i framtiden bör utgöra kvalitetssäkringspersonal. Aronsson/Liberg anser dock att fältpersonalstyrkan kraftigt bör minskas. Antalet kvalitetssäkrare i dag (utanför Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län) är 145 personer.

Under förutsättning att deras förslag accepteras att loinventeringen huvudsakligen sker genom områdesinventering, vilket fri-

gör fältpersonalen för varginventering, föreslår de att denna styrka bantas till i storleksordningen 40 personer och att så många som möjligt i området med regelbunden och fast vargförekomst anställs på heltid under inventeringssäsongen. Med fast säsongsanställning är förutsättningarna för att behålla personalen bättre och därmed skapas möjligheter att bygga upp den erforderliga erfarenheten och kompetensen.

Inventering av varg och lodjur som bygger på snöspårning är ett arbete som kräver en utpräglad jourverksamhet under säsongen. Arbetsdagarna är ofta långa och uttryckning måste kunna ske även under helger. Personalen måste helt enkelt kunna rycka ut när tillfället uppstår, oftast styrt av vädret (å andra sidan sätter vädret då och då också stopp för allt fältarbete). Den pågående klimatförändringen mot allt färre snödagar accentuerar detta behov. Personalen bör dessutom ha god geografisk spridning samt möjlighet att arbeta oberoende av länsgränser.

Förutom att fältpersonalen måste ha de rätta kvalifikationerna, bör de också ha en god lokal förankring, representera olika intressegrupper samt ha förmågan att kommunicera med berörda människor. Aronsson/Libergs förslag till ny arbetsledning kommer att innebära att arbetet ibland kommer att bedrivas i områden långt från den egna hembygden. I dessa situationer är social kompetens extra viktig. Principen att vara öppen, prestigefri och informativ är ovärderlig.

Liksom i dag, bör dessa kvalitetssäkrare även vara besiktningsmän, dvs. besiktiga skador på tamdjur, hantera stängslingsfrågor, sköta rådgivning m.m. Inventering och besiktning kompletterar varandra säsongsmässigt och ökar möjligheten att heltidsanställa personalen.

Rapportörer

Utöver denna grundstruktur, med en central operativ ledning och en till stor del heltidsanställd fältpersonal, bör det enligt utvärderingen finnas en väl fungerande rapporteringsorganisation som kanaliserar rapporter om rovdjursförekomst till fältpersonalen för kvalitetssäkring. Rapporteringen måste fungera snabbt, enkelt och effektivt. En dylik rapporteringsorganisation kan med fördel byggas på befintliga strukturer, exempelvis jaktvårdskretsar, där

några kretsar gemensamt utser en rapportmottagare som vidareförmedlar rapporter till fältpersonalen för kvalitetssäkring.

Det är viktigt att skapa en rapportering som upplevs som meningsfull av allmänheten. Då kommer fler att rapportera sina iakttagelser. Eftersom erfarenheten har visat att det ofta förekommer felrapporter, såväl fel art som fel antal djur, är en kvalitetssäkring av inkomna rapporter oundviklig. Här är det dock viktigt att den medborgare som så önskar bereds möjlighet att delta i fält vid kvalitetssäkringen. En god princip är att den person som sett ett spår och rapporterar detta också följer med ut i fält vid kvalitetssäkringen. Det är självfallet en stor fördel att man kan diskutera eventuella avvikande meningar på plats och gemensamt försöka reda ut problemen och komma överens.

Utbildning

Fältpersonalens kompetens bör höjas ytterligare, framför allt när det gäller kännedom om lagstiftning och gällande föreskrifter. Det bör fortsatt vara obligatorisk grundutbildning med tillhörande kunskapsprov. I utvärderingen konstateras också att det är nödvändigt att införa krav på vidareutbildning. Det måste dessutom finnas en relevant utbildning för den/de personer som skall leda det operativa arbetet.

Registrering och dokumentation

Att allt fältarbete, inklusive alla observationer, skall dokumenteras på ett konsekvent sätt är en viktig princip, som fortsatt måste gälla. Bland annat är detta en fråga om trovärdighet. Det skall alltid vara möjligt att gå tillbaka och undersöka vad som legat till grund för de olika resultat som framkommit. Ny kunskap måste också kunna användas för att göra förnyade tolkningar på basis av tidigare insamlade grunddata.

Sedan ett par år tillbaka skall allt inventeringsarbete registreras och dokumenteras i Rovdjursforum. Rovdjursforum kan förbättras. Framför allt är Rovdjursforum i sin nuvarande utformning inte funktionell nog för att löpande följa pågående fältarbete och inte heller för sammanställningar och utvärderingar av resultat. Sedan

en tid tillbaka pågår emellertid ett fortlöpande arbete med att förbättra Rovdjursforum.

Inventering av lodjur

I större delen av landet mellan renskötselområdet och de stora mellansvenska sjöarna förordas i utvärderingen att man helt överger snokingen och enbart förlitar sig på storskaliga områdesinventeringar för inventering av lodjur. Det viktigaste skälet för detta är att lodjursstammen i denna del av landet är så tät att särskiljningar vid snoking är i det närmaste omöjliga, och arbetet med att försöka särskilja medför ett meningslöst slöseri med resurser. Denna svaghet hos snokingen var en punkt som de flesta länen pekade på vid intervjuerna, liksom att områdesinventeringens största styrka just är särskiljningarna. Områdesinventering har dessutom fördelen att lösa behovet av överblick av länet på ett systematiskt sätt. Skulle luckor uppstå kan dessa lätt identifieras.

Inga detaljerade anvisningar lämnas för hur dessa stora områdesinventeringar ska genomföras. Helt klart är att metoden måste skärpas och finslipas. Kvalitetssäkringarna måste göras av auktoriserad personal. Bakspårningarna, dvs. särskiljningarna, är ett särskilt problem eftersom de är mycket krävande, och det är inte sannolikt att kvalitetssäkringspersonalen kommer att räcka till för att samtidigt klara av så många bakspårningar som det kan bli fråga om på kort tid. Enligt de erfarenheter som gjordes vid en testinventering i södra Bergslagen 2006 hinner en bakspårare i snitt med högst en familjegrupp per dag. Om hela Mellansverige inventeras samtidigt kan det bli fråga om 150 eller fler familjegrupper. Även om man får så mycket som tre dagar på sig för dessa bakspårningar, så kommer det att behövas extrapersonal, men hur dessa ska utbildas och behålla sin kompetens är ett stort problem.

I utvärderingen förslås att man snarast anordnar ett arbetsmöte med erfaret folk från länstyrelserna, jägarsidan, den ideella naturvården och forskningen, där man tar fram en för alla parter godtagbar modell för dessa inventeringar. Flera län har redan visat en kreativ förmåga i den här riktningen, vars erfarenheter också måste tas tillvara. Det avtal som just träffats mellan Naturvårdsverket och Svenska Jägareförbundet om Jägareförbundets medverkan i inventeringsarbetet passar väl in i denna modell.

Utvärderingen förordar alltså områdesinventeringar i områden med tät lostam. Där lodjuren förekommer så glest att honornas hemområden endast undantagsvis gränsar mot varandra kan man fortsatt använda snoking. I den mellansvenska regionen gäller detta förmodligen nordligaste Värmland, norra och nordöstra Dalarna samt de nordvästra delarna av Gävleborgs och Västernorrlands län. Man bör dock inleda med en områdesinventering även över dessa områden för att få en säker och enhetlig bild av lostammens täthet över hela regionen, som sedan kan ligga till grund för bedömningen av var man kan undvara områdesinventering i fortsättningen. Med jämna mellanrum, förslagsvis vart tionde år, kan man sedan åter genomföra en sådan heltäckande områdesinventering för att uppdatera bilden av lostammens fördelning.

Storskaliga områdesinventeringar kräver en mycket omfattande organisation med ett massivt deltagande av allmänheten. Att dra igång denna stora apparat varje år anses inte motiverat mot bakgrund av lodjurets nuvarande status i landet. För landet söder om renskötselområdet bör det därför räcka med lodjursinventering vartannat år. Mellanliggande år behövs inte heller, enligt utvärderingen, någon snoking. Förvaltningen kan klara sig med beståndsuppskattningar vart annat år.

Detta kräver dock att Naturvårdsverkets föreskrifter ändras. Sannolikt kommer inte hela detta omfattade område som Norrbottens län att kunna inventeras samtidigt, och vissa år kanske inte ens under en och samma vinter. Det finns alltså risk att vissa år kommer inte hela landet att bli inventerat. Strävan då måste vara att luckorna fylls med inventering nästföljande år. Detta kan innebära att ett visst område efter två års uppehåll blir inventerat två år i följd.

I den sydligaste delen av Sverige, där förekomsten av ynglande lohonor fortfarande är fragmentarisk kan snoking räcka till som basmetod, trots att man endast har ett fåtal snödagar till förfogande. Efterhand som tätheten av lodjur ökar i vissa områden, t.ex. i gränsområdet Västra Götalands, Hallands, Jönköpings och Kronobergs län bör man enligt Aronsson och Liberg även gå över till områdesinventeringar.

Oavsett om man använder snoking eller områdesinventeringar är det i denna del av landet extra viktigt att ha en mycket hög beredskap, inte minst inför tidiga oväntade snöfall, som ofta ger goda, men mycket kortvariga, spårningsförhållanden.

Trots att utvärderingen rekommenderar att man avstår från snoking även under åren mellan områdesinventeringarna, främst för att frigöra resurser till varginventeringen, är det värdefullt att registrera lospår av familjegrupper som hittas under arbetet med varginventeringen. Kännedom om dessa spår är till nytta för loinventeringarna.

Inventering av varg

Varginventering kräver mer eller mindre kontinuerlig verksamhet under hela vintern och för varg rekommenderas fortsatt den s.k. snokingmetoden som basmetod.

För varg är det av flera skäl mer motiverat att lägga ned det omfattande spårningsarbete som krävs för att särskilja olika revir vid snoking. Jämfört med lodjur är antalet vargrevir en bråkdel av antalet hemområden för lofamiljer.

För varg är det vidare många faktorer, förutom antal föryngningar, som skall klarläggas genom inventeringarna; vargarnas revirmarkeringsbeteende för att skilja stationära från icke-stationära vargar, antal vargar i familjegrupperna ("flockstorleken"), antal olika parbildningar och vilka par som är intakta under brunstperioden samt antal övriga stationära vargar. Detta i kombination med att berörd allmänhet både vill och bör få möjlighet till mer eller mindre kontinuerlig information, gör det lämpligt att använda snoking som basmetod.

Viktiga förbättringar för att denna metodik skall fungera är, enligt utvärderingen, att personalen i vargtäta områden heltidsanställs och minskas till antalet samt att en centraliserad operativ ledning införs. Verksamheten måste också kunna bedrivas oberoende av länsgränser. Viktigt är också att det finns en effektiv och enkel rapporteringsorganisation med lokal förankring. Speciellt för varg är det vidare av stor betydelse med en generellt sett stor öppenhet gentemot allmänheten med möjlighet till insyn i inventeringsverksamheten.

När lodjur inte behöver inventeras genom snoking frigörs resurser för bättre och säkrare varginventering, och konkurrens mellan inventeringar av de båda arterna minskas radikalt. För varg behövs inventeringar varje år. Skillnaden mot lo är att den senare inte alls har samma hotstatus och inte heller är en lika kontroversiell art som varg. Det bör även påpekas att under de stora

områdesinventeringar som föreslås utgöra basmetod för loinventering kommer även vargspår att hittas och följas upp. Dessa områdesinventeringar blir således ett värdefullt komplement till vargsnokeningen.

Kompletterande metoder

DNA-analys av i fält insamlade prover (främst spillning men även hår och blod) bör, enligt utvärderingen, fortsatt användas och om det visar sig behövas kan en ökad användning av metoden komma ifråga i framtiden. I praktiken är detta en metod som lämpar sig bäst för varg. Befintliga genetiska bakgrundsdata är avsevärt sämre för lodjur och vid snöspårningar hittas bara en bråkdel så mycket spillning efter lo som efter varg.

Därför kommer metoden förmodligen aldrig att bli så betydelsefull för lo som för varg, men i södra Sverige där snötillgången är osäker kan DNA-analys vara ett komplement som står till buds även för lodjur då provmaterial finns tillgängligt.

I takt med en allt tätare vargstam, med allt fler revir som gränsar till varandra och i kombination med den stora omsättning av individer som råder i vargstammen, bör betydelsen av DNA-analys i varginventeringen öka framöver. Det bör beredas möjligheter till ännu snabbare löpande analyser under själva inventeringsperioden, till nytta för inriktningen av det fortsatt spårningsarbetet inom samma säsong.

Dessutom kan de allt mildare vintrarna som förutspås framgent innebära att möjligheterna för snöspårning blir alltmer begränsade och följaktligen kan man komma att tvingas förlita sig på DNA-analys i stigande utsträckning. De år snövintrar mer eller mindre uteblir även i vargens kärnområde bör beredskap och resurser således finnas för kraftigt ökad insamling och analys av vargspillningar. På detta sätt kan det ändå bli möjligt att få någorlunda god uppfattning om vargstammens storlek och utveckling även under snöfattiga vintrar.

Allmänhetens delaktighet och acceptans för inventeringarna

Kvaliteten på inventeringarna måste säkras så långt det är möjligt, utifrån den detaljnivå på resultaten som samhället bestämmer. Utan tillförlitliga uppgifter om rovdjursstammarnas storlek, utbredning och trender saknas förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig förvaltning och för att kunna leva upp till EU:s krav. Medborgarnas acceptans för inventeringarna är likaså en mycket viktig faktor. Tillförlitliga resultat måste vara det överordnade syftet med inventeringarna.

Utvärderarna anser att det finns flera sätt att uppnå både en inventering av hög kvalitet och en allmän acceptans för densamma. En viktig grundprincip för detta är att det finns ett brett utrymme för medborgarnas insyn och delaktighet. Därutöver kan allmänhetens acceptans för inventeringarna ökas genom flera åtgärder. Den anställda personalen bör ha lokal förankring och representera olika intressegrupper samt ha förmågan att kunna kommunicera med berörda människor. I arbetet med rovdjur är lyhördhet och social kompetens hos personalen en stor tillgång. Prestige och bristande öppenhet måste vara bannlysta i detta arbete.

Svenska Jägarförbundet har genom avtal med Naturvårdsverket fått en central roll med att arrangera områdesinventeringar. Detta faller väl in under behovet av större delaktighet från allmänhetens sida. Eftersom områdesinventering ofta kräver flera hundra involverade personer i själva fältarbetet ges naturliga förutsättningar för att engagera en intresserad allmänhet och öka den lokala acceptansen för inventeringarna.

För att ytterligare möta efterfrågan på information, kommunikation och lokalt inflytande anser Aronsson/Liberg att det inte är tillräckligt med enbart de formella regionala rovdjursgrupper som i dag finns i länen. Som komplement bör det bildas mer informella och lokalt präglade grupper, som kan träffas betydligt oftare. I dessa lokala grupper bör representanter från olika intressegrupper ges möjlighet att utbyta erfarenheter och aktuell information, diskutera rovdjur och inventering på ett mer lättsmält och informellt vis.

Därigenom ges möjligheter att detaljerat följa inventeringsarbetet. De som så önskar skall även ges möjlighet att när som helst också följa med i fält under spårningar. Sådana grupper kan bestå av representant för det formella inventeringsarbetet, eventuellt också någon från rovdjursforskningen samt representanter för olika

intressegrupper, den lokala rapportmottagaren och kanske även någon representant för berörda kommuner.

Sammanfattning av åtgärder för att stärka den lokala delaktigheten

Sammanfattningsvis föreslår Aronsson/Liberg följande åtgärder för att stärka den lokala delaktigheten:

- Lokala rapportmottagare som åtnjuter allmänhetens förtroende
- Möjlighet för allmänheten att delta i fält, uppmuntra delaktighet
- Lokalt förankrad inventeringspersonal representerande olika intressegrupper
- Generell öppenhet och löpande information om inventeringarna
- Informella, lokala rovdjursgrupper, med bl.a. de lokala rapportmottagarna, intresseorganisationer, kvalitetssäkrare som träffas flera gånger per säsong
- Utnyttja Svenska Jägareförbundets centrala roll i stora områdesinventeringar

Ändringar av Naturvårdsverkets föreskrifter

I utvärderingen konstateras att Naturvårdsverkets befintliga inventeringsföreskrifter (NFS 2004:18) generellt sett är bra. Endast begränsade ändringar behöver göras. Det största problemet med de nuvarande föreskrifterna har varit att de i så begränsad utsträckning används och efterlevs av den nuvarande inventeringsorganisationen. Det generella intrycket är att detta är fallet för såväl rovdjursansvariga som fältpersonal, även om undantag finns. Kraven på efterlevnad måste skärpas.

Den nuvarande detaljnivån för inventeringarna av både lo och varg är lämplig även för de närmaste åren framöver. Med tanke på att vargstammen sannolikt kommer att förbli relativt begränsad och med största sannolikhet även starkt kontroversiell under de kommande åren, bör den nuvarande ambitionsnivån och detaljeringsgraden för varginventeringarna fortsätta att gälla. Varg bör således fortsatt inventeras med avseende på föryngringar, familjegrupper, parbildningar samt ensamma stationära vargar. Lodjur bör fortsatt

inventeras med avseende på främst föryngringar (familjegrupper) samt regelbunden och tillfällig förekomst.

Vidare är det angeläget att de grundläggande mål som finns beskrivna i de befintliga föreskrifterna fortsatt får gälla. Dessa är:

- Inventeringsresultaten skall vara direkt jämförbara mellan åren och mellan länen
- Arbetet skall så långt möjligt genomföras med samma metodik i hela landet och präglas av objektivitet, trovärdighet och hög precision.

Om man accepterar förslag i utvärderingen till ändringar av den framtida inventeringsverksamheten bör motsvarande ändringar göras även i föreskrifterna. Detta gäller t.ex. ansvaret för inventeringarna, tidsintervall mellan inventeringar av lodjur och avvägningen mellan insatserna för inventering och bevakning.

Nationell redovisning

I dag redovisas inventeringsresultaten på nationell nivå i enskilda artrapporter på Viltskadecenters hemsida. Denna årliga redovisning av inventeringsresultat behövs fortsatt på nationell nivå. Den enda uppdelning av landet utvärderingen anser behövlig är innanför, respektive utanför renskötselområdet. Man vill undvika en redovisning på länsnivå då en sådan riskerar att bli alltför nyckfull och missvisande. En stor del av hemområdena för lodjur liksom reviren för varg är belägna tvärsöver länsgränserna och berör i varierande grad olika län. Ibland delas ett revir/hemområde lika mellan två län, men å andra sidan är den länsvisa fördelningen ibland mycket skev, t.ex. 5 % i ett län och 95 % i det andra länet. Revirens/hemområdenas *kända* geografiska utbredning är därtill helt beroende av hur stor inventeringsinsats som nedlagts i de olika områdena.

I den nationella redovisningen finns dock inget som hindrar att den geografiska fördelningen av de funna förekomsterna tydligt framgår, både i kartform och i text, med uppgifter om i vilka län som de olika förekomsterna faktiskt är registrerade. Det är främst en summering av rovdjursstammarnas storlek på länsnivå som Aronsson/Liberg anser löper stor risk att bli både missvisande och irrelevant.

Den nationella redovisningen bör vidare innehålla viktigare felkällor liksom en bedömning av inventeringsresultatens kvalitet. Ett

viktigt underlag för detta är att redovisa inventeringarnas täckningsgrad. Enklast görs detta, som i dagsläget, genom att på en karta ange den rumsliga täckningen. Det bör dock eftersträvas att hitta ett bra sätt att registrera och redovisa även täckningsgraden i tid, dvs. hur många gånger ett område har besökts. En samlad bedömning bör göras över hur väl resultaten antas överensstämma med den verkliga populationens storlek.

Remissvar

Synpunkter på utvärderingen

De i utvärderingen berörda länsstyrelserna har alla beretts tillfälle att yttra sig över utvärderingen. Samtliga har lämnat remissvar. I delar är dessa likalydande eller i stort sett likalydande. Bland annat framhålls följande punkter:

- Nationella styrningen och samordningen via Naturvårdsverket i syfte att likrikta rovdjursinventeringar behöver stärkas.
- Det behövs tydligare styrning från regeringen till länsstyrelserna om inventeringsorganisationens utseende kopplat till krav på redovisning av hur rammedel använts under föregående år.
- Utvärderingen har rätt i att samarbetet mellan län behöver förbättras, men detta bör ske genom ytterligare kommunikation mellan länen.
- Anställningsförhållanden för fältpersonal bör ses över med målet att långsiktigt knyta personalen till varje länsstyrelse
- Antalet fältpersonal behöver minskas, men inte lika mycket som utvärderingen föreslår.
- Länsstyrelserna avstyrker förslaget om en extern arbetsledning av fältpersonalen, som istället ska vara kvar på länsstyrelserna. Inventeringsansvarig tjänsteman på länsstyrelsen ska utgöra den operativa ledningen.
- Inventeringsföreskrifterna är bra, men behöver tydligare visa på en tolerans vad gäller skillnader i naturgivna förutsättningar i olika län som påverkar inventeringsverksamheten.
- Viltskadecenters roll som koordinator och samordnare nationellt behöver stärkas och tillräckliga resurser behövs för att

kunna hålla en hög servicenivå när det gäller stöd och utbildning åt länsstyrelserna.

- Områdesinventeringar vart annat år och kontinuerligt rapporteringssystem för rovdjur ska genomföras enligt gällande avtal (233-0360-07 NV) mellan Naturvårdsverket och Svenska Jägareförbundet.
- Snoking ska vara kvar som en viktig del av rovdjursförvaltningen och ska inte uteslutande betraktas som en inventeringsmetod.
- Nuvarande detaljrikedom i populationsövervakningen är oftast fullt tillräcklig för olika ställningstaganden och beslut inom förvaltningen.

Länsstyrelserna svarar att styrningen av inventeringsverksamheten har varit svag med ”spretig” organisation. Man efterlyser ett utökat samarbete mellan länsstyrelserna, Viltskadecenter och Naturvårdsverket med bättre samordning och bättre kvalitet i framtiden. För vargarnas gränsrevir påpekas att om jakt blir aktuell i den regionala förvaltningen bör formerna för beslut regleras i förväg.

En länsstyrelse framhåller att inventeringsarbetet bör samordnas med andra förvaltningsuppgifter som besiktning, rådgivning till djurhållare och information. Man efterlyser också ett större utbud av fortbildning från Viltskadecenter.

Utvärderingens kritik av Rovdjursforums funktion får stöd i remissvaren från länsstyrelserna. Extra resurser bör enligt länsstyrelserna sättas in för att avhjälpa de brister i bl.a. användarvänlighet som fortfarande finns i databasen. En rejäl systemutveckling skulle underlätta länens administration, dokumentation och inte minst uppföljning av inventeringsresultat och gjorda fältinsatser.

Länsstyrelserna instämmer i att områdesinventeringar bör genomföras vartannat år, om inte snötillgången omöjliggör detta. Däremot anser flera länsstyrelser att kritiken mot snoking som metod i loinventeringen är överdriven. Snoking och rullande inventeringar behövs där områdesinventeringar inte genomförs. I annat fall blir man hänvisade till en översiktsbild från områdesinventeringarna vart annat år. Snokingen bör dessutom vara en del i öppenheten i inventeringsarbetet som också innebär att den kontinuerliga kontakten med djurhållare, jägare, friluftsmänniskor och rovdjursrapportörer uppehålls.

Länsstyrelserna instämmer i att snoking fortsatt bör vara inventeringsmetoden för varg och för lodjur i områden med glesa lodjursstammar samt järv i förekommande fall. Redovisning av inventeringsresultaten bör ske både nationellt och regionalt på länsnivå.

Länsstyrelsen i Örebro län anser att regeringen ska tydliggöra hur inventeringarna ska genomföras och att detta kopplas till ett redovisningskrav för länsstyrelsernas användning av givna rammedel. I dagens system kan givna medel fritt användas av den enskilda länsstyrelsen utan särskilda villkor eller krav på hur organisationen ska se ut och hur medlen ska användas. Hur öronmärkta förstärkningar på rammedel använts bör redovisas särskilt efter varje budgetår. Det räcker i detta avseende inte med föreskrifter och rekommendationer från Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har anledning agera för att reducera omotiverat stora skillnader mellan länen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län konstaterar i likhet med övriga länsstyrelser att någon central operativ ledning av länens inventeringsarbete inte är lämplig. Länsstyrelserna är ansvariga för den regionala förvaltningen av rovdjur. Att en utomstående aktör skulle ha den operativa ledningen över personal som är anställd vid en myndighet ter sig olämpligt. Att detaljstyra inventeringsarbetet från ett mer centraliserat håll är inte bara svårt utan också ett steg i fel riktning i förhållande till utvecklingen mot en mer regional och lokal delaktighet i rovdjursfrågor, anser Gävleborgs länsstyrelse. Man betonar istället önskvärldheten av en mera kontinuerlig utvärdering av länsstyrelsernas inventeringsarbete och resultatens tillförlitlighet från Viltskadecenter eller någon utomstående aktör.

Länsstyrelsen i Uppsala län föreslår bl.a. att en särskild grupp bildas av representanter för Viltskadecenter, Länsstyrelserna och Naturvårdsverket för att löpande analysera och studera inventeringsarbetet i de olika länen och föreslå förändringar i arbetssätt m.m.

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser det viktigt att Naturvårdsverkets myndighetsroll är tydlig och att Viltskadecenters roll ej sammanblandas med denna. Man finner också att lodjursinventering genom snoking bör fortsätta. Snokingen kan kompletteras med områdesinventeringar. Man pekar också på brister som funnits i tidigare områdesinventeringar, samt att den omfattande snokinginventering som genomförs för varg i Dalarnas län medför att stora delar av länet samtidigt genomförs efter lodjur.

Genomgående anser alla länsstyrelser att kvaliteten på inventeringarna kan förbättras, genom bl.a. bättre utbildningar, tydligare rollbeskrivningar, förbättrat rapporteringssystem och kontinuerlig utvärdering.

18.6 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Kvaliteten i inventeringarna ska förbättras. Ett Råd för lodjurs- och varginventeringarna utanför renskötseområdet ska etableras med representanter för Viltskadecenter, Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser. Rådet ska ledas av Viltskadecenter. Strategiska bedömningar och ambitionsnivåer för varje års inventering bör anges i adaptiv form med utgångspunkt från föregående års inventeringar.

Områdesinventering ska vara huvudmetod för lodjursinventeringen och snoking för varginventeringen. Områdesinventeringar för lodjur bör genomföras vartannat år om inte snöbrist förhindrar. Snoking eller rullande inventering kan användas i förvaltningen under mellanvarande år. Anställningsförhållanden för fältpersonal ska ses över med målet att minska antalet temporärt anställda till förmån för färre personer med mer omfattande anställning. Samverkan mellan länsstyrelser ska förbättras.

Utvärderingens slutsatser berör främst området söder om renskötseområdet men norr om de stora sjöarna Vänern – Vättern – Hjälaren – Mälaren. Här finns i dag de tätaste lodjursstammarna och vargstammens kärnområde. I flera avseenden har dock utvärderingens slutsatser generell karaktär.

Utredningen delar utvärderarnas uppfattning att områdesinventering bör vara huvudmetoden för lodjursinventeringarna. Områdesinventering kan dock inte bedrivas varje år utan bör genomföras vartannat år, om inte snötillgången förhindrar detta. I sådana fall ska områdesinventering genomföras nästföljande år med snötillgång. Under mellanår kan snoking, gärna i form av mera systematisk rullande inventering bedrivas. I områden med vargbestånd kan den till viss del också samordnas med varginventeringen. Härigenom lämnas också utrymme för län med vargstam att arbeta intensivare med varginventeringen. Varginventeringen måste

genomföras varje år. Förändringar i en vargstam kan som framgår i övrigt i betänkandet ske snabbt på kort tid.

Även för områdena i södra Svealand och Götaland är det önskvärt med områdesinventeringar. Variationen i snötillgång är här större och beroendet av snoking, helst i form av rullande inventering, blir större. I områden med gles lodjursförekomst fungerar även snokingmetoden väl, problem uppstår som framgått av utvärderingen främst vid särskiljning mellan gränsande familjegrupper.

Som påpekats i remissvar från länsstyrelserna kan snoking också vara en del i länsstyrelsernas övriga förvaltningsuppgifter, genom bl.a. rådgivning och möjlighet till dialog med uppgiftslämnare, lokalbefolkning m.m.

Tyngdpunkten i loinventeringarna förskjuts genom utredningens förslag från snoking till områdesinventering, där många frivilliga deltar i såväl förberedelsearbete som i genomförande. Härigenom ökar också den lokala delaktigheten genom direktkontakt med länsstyrelsernas rovdjursförvaltning och förbättrade möjligheter till ömsesidig information och dialog.

Formerna för områdesinventering är numera reglerade i avtal mellan Naturvårdsverket och Svenska Jägareförbundet. Områdesinventeringar bidrar till att stärka den lokala delaktigheten och förankringen. De kräver deltagande av många frivilliga från lokalsamhället. Alla intresserade ska kunna medverka i områdesinventeringarna, jägare, markägare, brukare, naturengagerade m.fl.

I utvärderingen föreslås också att den lokala delaktigheten bör stärkas genom upprättande av lokala rovdjursgrupper för utbyte av information, diskussion och kanalisering av kritik. För närvarande finns sådana lokala grupper i ett län. Det bör enligt utredningen ankomma på respektive länsstyrelse att bedöma behovet.

I utvärderingen föreslås också att fältpersonal som har temporära uppgifter reduceras kraftigt i antal till i storleksordningen 40 personer mot för närvarande 145 med behörighet att kvalitetssäkra och att många av dem istället säsongsanställs eller får heltidstjänster. Utredningen biträder en sådan förändring. Även länsstyrelserna tillstyrker en sådan utveckling, flera har redan genomfört liknande förändringar.

Samtidigt ifrågasätts lämpligheten av en så kraftig reduktion av antalet personer som föreslagits. Länsstyrelserna är alltså positiva till inriktningen. Det får enligt utredningen ankomma på länsstyrelserna att själva genomföra reduktionen av antalet personer till förmån för färre men fastare anställda. Färre personer med ökad

tjänstgöringstid kommer som framgått av utvärderingen att öka kompetensen eftersom detta medför att den spårade sträckan per person kommer att öka. En av de mest kritiska punkterna i utvärderingen är just bristerna i detaljspårningen.

Färre personer underlättar också att genomföra fortbildning och annan kompetensutveckling, liksom att förankra nya strategier och ambitioner i inventeringarna som ingår som viktiga delar i en adaptiv förvaltning.

Särskiljningarna av lodjursfamiljer anser utvärderarna som så otillförlitliga att resultatet från det senaste årets lodjursinventering är opålitligt. Länsstyrelsen i Örebro län anser att regeringen bör tydliggöra hur inventeringarna ska genomföras och att detta kopplas till redovisningskrav för länsstyrelsens användning av rammedel. Utredningen finner detta motiverat. Det bör kunna hanteras inom ramen för de årliga regleringsbrev. Samtidigt har Naturvårdsverket att tillse att gällande föreskrifter efterlevs och vid behov förändra föreskrifterna.

Utvärderarna föreslår att den operativa ledningen av länens inventeringsarbete centraliseras, så att den sköts från ett håll, istället för att ledas av respektive länsstyrelse. Samtliga länsstyrelser har i remissvaren avvisat förslaget. Att detaljstyra inventeringsarbetet från ett mera centraliserat håll anses inte bara svårt utan skulle också vara ett steg i fel riktning i förhållande till utvecklingen mot en mera regional och lokal delaktighet i rovdjursfrågor. Inventeringsansvarig tjänsteman på länsstyrelsen ska istället utgöra den operativa ledningen, enligt länsstyrelserna.

Det efterlyses dock ett utökat samarbete mellan länsstyrelserna, Viltskadecenter och Naturvårdsverket med bättre samordning och bättre kontroll i framtiden.

Utvärderingen har visat att kvaliteten i inventeringarna måste förbättras. Utredningen föreslår därför att ett Råd för lodjurs- och varginventeringarna utanför renskötselområdet ska bildas med representanter för Viltskadecenter, Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser. Rådet ska ledas av Viltskadecenter. Strategiska bedömningar och ambitionsnivåer för varje års inventering bör anges i adaptiv form med utgångspunkt i erfarenheterna från föregående års inventeringar. Även hypoteser kring förväntat resultat från kommande års inventeringar bör värderas av Rådet. Rådet bör enligt utredningen kunna medverka i en koordinering av inventeringsinsatserna innefattande även ett bättre samarbete över länsgränserna.

Utvärderingen ifrågasätter den årliga länsvisa redovisningen av inventeringsresultaten. Motivet är främst svårigheterna att rätt redovisa de många gränsöverskridande reviren och hemområdena för varg och lodjur. Länsstyrelserna har invänt mot en sådan förändring, bl.a. genom att det allvarligt skulle försvåra informationen till länsinnevånarna om rovdjurstillgången. Utredningen delar denna uppfattning. I det operativa ansvar för den regionala rovdjursförvaltning som utredningen föreslår är det dessutom helt nödvändigt att en redovisning av rovdjursstammarna görs på samma regionala nivå som har förvaltningsansvaret.

I utvärderingen konstateras att Rovdjursforum i nuvarande utformning inte fyller sin roll som databas och instrument i rovdjursinventeringen. Såväl användarvänlighet som användbarhet måste förändras för att den rätt ska kunna komma till användning. Länsstyrelserna instämmer i utvärderingens kritik. Det ger också motiv för den omfattande omgörning av Rovdjursforum som utredningen föreslår i kapitlet om rovdjursförvaltningen. Utredningen redovisar där också förslag till engångsbidrag för en utveckling av Rovdjursforum.

I utvärderingen aktualiseras många andra värdefulla principiella och praktiska frågeställningar som det bör ankomma på respektive länsstyrelse att värdera i den fortlöpande utvecklingen av lodjurs- och varginventeringarna.

19 Informationsfrågor

19.1 Informationsfrågor

De ökande stammarna av stora rovdjur i den svenska faunan medför ett stort behov av saklig och allsidig information om de stora rovdjuren. Fakta om rovdjuren och deras roll i den omgivande miljön måste vara trovärdiga, lättillgängliga och pedagogiskt utformade. Det är nödvändigt för rovdjurspolitikens förankring att rovdjursfrågorna kommuniceras genom kunskapsöverföring och en bred dialog.

Enbart genom information går det inte att hitta lösningar till de motsättningar, intressekonflikter och skilda värderingar som finns i inställningen till rovdjur. Däremot är tillgång till aktuella fakta och saklig, oberoende information nödvändigt i rovdjursförvaltningen för en saklig debatt.

Att förmedla information om rovdjuren handlar om att samla in, sammanställa och sprida information och kunskap, både till direkt berörda, till lärare och elever i skolsystemet och till en bredare allmänhet. Det finns ett flertal aktörer i Sverige som arbetar med att informera om och kommunicera kring rovdjursfrågor, bl.a. myndigheter, informationscentra, forskare och organisationer.

19.2 Vem svarar för rovdjursinformation?

19.2.1 Myndigheter

Alla myndigheter har ett generellt ansvar att informera om sin verksamhet och myndighetsutövning.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för naturvården i landet vilket medför ett omfattande informationsansvar på ett stort antal områden. Det handlar t.ex. om Sveriges åtaganden inom EU beträffande bevarandearbetet och om tillhörande regelverk. Naturvårdsverkets informationsansvar omfattar såväl media, allmänhet, organisationer och andra myndigheter.

Naturvårdsverket ska genomföra miljöbalkens och jaktlagstiftningens intentioner vilket bl.a. förutsätter basinformation om rovdjursstammarnas storlek, geografiska utbredning och om rovdjurspolitiken i allmänhet. Rovdjurspolitikens förankring förutsätter också en ömsesidig kommunikation vilket tar sig uttryck bl.a. i nationella möten där rovdjurspolitiken diskuteras och genom samråd med det nationella Rådet för rovdjursfrågor.

Sametinget

Sametinget är ett folkvalt samiskt parlament och en statlig myndighet, med ansvar för att informera om sin myndighetsutövning. Hit hör t.ex. Sametingets roll inom rovdjursförvaltningen i renskötselområdet och som central förvaltningsmyndighet för rennäringen.

Sametinget har på regeringens uppdrag byggt upp ett nationellt Samiskt informationscentrum, SIC. SIC bevakar samiska frågor och tillhandahåller information bl.a. genom seminarier, utställningar, arrangemang, informationsmaterial och webbplatsen www.samer.se. På webbplatsen finns viss information kring rovdjur.

Statens Veterinärmedicinska Anstalt, SVA

Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter ska SVA ta hand om och undersöka döda exemplar av björn, järv, varg och lo. Vid misstanke om brott gäller det även kungsörn.

SVA ska liksom andra myndigheter informera om sin verksamhet. Målgruppen för information när det gäller rovdjur är främst Naturvårdsverket, länsstyrelser och de rättsvårdande myndigheterna. Även allmänhet och media har intresse av att rovdjurens dödsorsaker utreds och redovisas.

Viltskadecenter, VSC

Viltskadecenter är ett servicecenter för myndigheter, organisationer, enskilda företag och allmänheten. VSC samlar in kunskap om viltskador och fredade viltstammar och förmedlar den genom information och utbildning. En av huvuduppgifterna är att utveckla och informera om förebyggande åtgärder för att minimera skador på tamdjur orsakade av rovdjur.

Viltskadecenter sammanställer och rapporterar inventeringsresultat för stora rovdjur. Resultaten redovisas på centrets webbsida. Man sammanställer årligen nationell statistik över de fredade arternas skador på bl.a. tamdjur och hundar, samt redovisar länsstyrelsens användning av viltskademedlen. VSC medverkar i länsstyrelserna fortbildning och ger support till databasen Rovdjursforum.

Viltskadecenters fortbildningar syftar till att öka kompetensen i rovdjursfrågor hos personal vid olika myndigheter med ansvar på rovdjursområdet. VSC deltar i mån av tid i informationsmöten och konferenser där skador på tamdjur orsakade av rovdjur diskuteras. Tamdjursägare och myndigheter är viktiga målgrupper för informations- och kommunikationsarbetet.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska generellt informera om sin verksamhet och myndighetsutövning. Liksom Naturvårdsverket har man ansvar för att genomföra miljöbalkens och jaktlagstiftningens syften, bl.a. genom information och samråd.

Länsstyrelsernas informationsansvar på rovdjursområdet omfattar media, allmänhet och andra myndigheter och rör bl.a. rovdjursinventeringar, skador orsakade av rovdjur, ärenden om skydds jakt och om jaktbrott. Mottagare av informationen är också alla som berörs av rovdjursförvaltningen t.ex. lantbruk, samebyar, jägare och olika intressegrupper.

Kommunikationsinsatserna ska omfatta alla länsinnevånare som är engagerade i eller berörs av rovdjurspolitiken, intresserade medborgare samt bl.a. tamdjursägare, renägare och representanterna i de regionala rovdjursgrupperna och medlemmar av deras organisationer.

Länsstyrelsernas områdesinventeringar med många deltagare från intresseorganisationerna är viktiga för myndigheternas kommunikation kring rovdjur och för förankring av beståndsuppskattningarna.

Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet ska främja intresset för och kunskapen och forskningen om universums och jordens uppbyggnad och utveckling, växt- och djurvärlden samt människans biologi och naturmiljö. En av museets forskningsenheter ansvarar för frågor rörande statens vilt.

Naturhistoriska riksmuseet har ett informationsansvar gentemot allmänheten men också mot myndigheter med ansvar kring rovdjur. Man ska informera om sin myndighetsutövning rörande besluten om statens vilt. Museet har en informationstjänst kallad jourhavande biolog som alla kan vända sig till när det gäller frågor om t.ex. rovdjur.

Universitet och högskolor

Universitet och högskolor ska förutom att bedriva utbildning och forskning samverka med övriga samhället. Målgruppen för forskningens informations- och kommunikationsinsatser är mycket bred och omfattar den intresserade allmänheten, myndigheter, intresseorganisationer och media.

Om forskningsrön ska förstås av en bred allmänhet är det viktigt att de kan presenteras i populär form. Utredningen anser att så

ofta är fallet beträffande nya rön på rovdjursområdet. Presentationen sker bl.a. i tidskriftsartiklar och i samband med debatter, informationsmöten och andra arrangemang där rovdjursfrågor diskuteras. På rovdjursområdet finns ett väl etablerat samarbete mellan forskning och förvaltning och väl utarbetade kanaler för information och kommunikation.

Kommunerna

Kommunerna har inget formellt ansvar för vare sig information eller kommunikation om de stora rovdjuren. Det finns dock flera exempel på att rovdjursfrågor, framför allt relaterade till varg, varit mycket omdiskuterade på kommunal nivå och där kommunerna tagit ansvar för att informations- och dialogmöten anordnats bl.a. tillsammans med berörd länsstyrelse.

19.2.2 Informationscentrum

För dialogen kring rovdjur är kunskap en nyckelfråga. Allmänhet, myndigheter och media måste ha tillgång till en lättillgänglig, men korrekt och saklig information om rovdjur. Det behövs vidare mötesplatser där människor med olika åsikter om rovdjur kan träffas och resonera. Behovet av lättillgänglig och saklig information för barn och ungdomar inom skolsystemet är särskilt påtagligt. Här har särskilda informationscentra för stora rovdjur en viktig roll att fylla. Sådana centra finns i f.n. Järvsö och i Orsa.

Rovdjurscentret De 5 Stora, Järvsö

Rovdjurscentret De 5 Stora arbetar med information och kommunikation om de stora rovdjuren varg, björn, lodjur, järv och ”människa”. Man vänder sig till alla som intresserar sig för information om rovdjuren. Målsättningen är att vara ett oberoende kunskaps- och informationscenter, samt ett forum för diskussion och erfarenhetsutbyte mellan människor med olika uppfattningar om rovdjur. Centret har ett nybyggt besökscenter i anslutning till djurparken Järvzoo i Järvsö och ordnar utställningar, föredrag, seminarier, trycksaker, kurser, rovdjursskola för barn m.m. Järvzoo är en

välbesökt anläggning som innehåller alla rovdjursarter och ett stort antal andra däggdjursarter samt större fåglar ur den svenska faunan.

Informationscentret drivs av en stiftelse och till styrelsen har ett råd knutits med företrädare för Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Jägareförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Djurparksföreningen, Världsnaturfonden WWF, Fäbodbruket, Jägarnas Riksförbund, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Ekoturismföreningen och Rovdjursföreningen.

Rovdjurscentret De 5 Stora driver i förhållande till resurserna en omfattande verksamhet. Man har en hemsida som under 2007 haft fler än 2000 besökare per dag. Hemsidan används av skolelever, lärare, intresserad allmänhet, media och myndigheter som en källa för oberoende, saklig och populär information om rovdjur.

Under 2006/2007 har centret genomfört tre större projekt som finansierats av Naturvårdsverket. I ett projekt, Möta björn med bössa i hand, utbildades i samverkan med Svenska Jägareförbundet ca 230 jägare om risker och svårigheter med björnjakt.

Två projekt har genomförts i samarbete med Världsnaturfonden WWF. De har gällt utbildning av lärare respektive utveckling av en webbaserad rovdjursskola. Rovdjurskolan på webben är avsedd för skolelever, studieförbund, intresseorganisationer och andra som vill arbeta med rovdjursrelaterade frågor.

Diskussioner förs f.n. med norska myndigheter om att även tillhandahålla basinformation för norska ungdomars behov av fakta kring de stora rovdjuren.

Rovdjurscentrum Grönklitt, Orsa

Rovdjurscentrum och Designtorg Trä i Grönklitt, Orsa färdigställdes 2007. Anläggningen utgör en del av entrén till Orsa Björnpark och inrymmer både ett informationscentrum för stora rovdjur och utställningslokaler för trädesign samt konferenslokaler.

Centret och designtorget drivs av en stiftelse som bildas av bl.a. Orsa Grönklitt AB och Orsa kommun under 2007. I den nya anläggningen finns en utställning kring stora rovdjur, som även fortsätter ute i själva björnparken. Björnparken med rovdjurscentrum är en stor besöksanläggning som under 2007 hade fler än 110 000 besökare.

Rovdjurscentrum i Grönklitt har som målsättning att vara en opartisk informatör i rovdjursfrågor och tillhandahåller också plats

för utställningar, seminarier, möten etc. Centret har ett nära samarbete med björnparken och samverkar med bl.a. intresseorganisationer och forskare. Verksamheten vänder sig både till vuxna och barn.

Rovdjurscentrum anordnar aktiviteter för barn både i skolor och vid anläggningen i Grönklitt. I samarbete med Skogsstyrelsen har man under hösten 2007 genomfört utbildningsdagar för lärare. Rovdjurscentrum har även planer på att tillsammans med polisen och jägarorganisationerna etablera ett utbildningscentrum för björnförvaltning i en separat anläggning utanför björnparken. Avsikten är bl.a. att kunna mentalitetstesta hundar inför möten med björn samt genomföra björnjakts- och björneftersöksutbildning.

19.2.3 Övriga

Vid sidan av myndigheter och informationscentra finns andra betydelsefulla informatörer och kommunikatörer kring rovdjur. Det är landets djurparker, studieförbund och museer, samt givetvis de ideella organisationer och intresseorganisationerna med inriktning på naturvård, jakt och areella näringar som är engagerade i rovdjursfrågorna.

I Sverige finns ett 15-tal större djurparker, varav de flesta visar något eller flera av de inhemska rovdjuren. För att förevisa vilda djur krävs tillstånd från länsstyrelsen. Enligt artskyddsförordningen (1998:179) kan myndigheterna kräva att djurparker ger betydligt mer information än att t.ex. bara redovisa artens vetenskapliga namn, levnadssätt och utbredningsområde.

Flera intresseorganisationer berörs av rovdjursfrågor. Vissa representerar näringar medan andra är ideella organisationer. Intresseorganisationerna spelar en viktig roll i kommunikationen och debatten i rovdjursfrågor och de är ofta representerade i olika forum, t.ex. i de regionala rovdjursgrupperna.

Organisationerna informerar i många fall aktivt om rovdjur, bl.a. via hemsidor, informationsmaterial, debattartiklar eller i samband med olika evenemang. De egna medlemmarna, allmänheten och samhällets beslutsfattare på olika nivåer är viktiga målgrupper för informationsarbetet.

Sedan ett antal år anordnas årligen ett Vargsymposium i Vålådalen på enskilt initiativ, och ett Kungsörnssymposium med landets ideella kungsörnsgrupper. Det senare alternerar på olika

platser i Sverige. Arrangemangen genomförs med stöd av Naturvårdsverket och samlar årligen många aktiva deltagare.

Studiefremjandet och Studieforbundet Vuxenskolan har aktiviteter med direkt anknytning till rovdjuren. Studiefremjandet har exempelvis under flera ar drivit ett omfattande rovdjursprojekt med syftet att sprida kunskap och forstaelse kring de stora rovdjuren och de kanslor de vacker.

19.3 Finansieringen av informationsarbetet

Myndigheter

Naturvårdsverket, Sametinget, SVA och länsstyrelserna m.fl. myndigheter får huvuddelen av sina medel som ramanslag via statsbudgeten. Utöver anslagen finns en rad möjligheter för framför allt länsstyrelserna att söka medel för olika insatser och projekt av mera kortvarig eller tillfällig natur, t.ex. för informationsinsatser om rovdjur.

Länsstyrelserna får årligen medel från Naturvårdsverket för arbetet med förebyggande åtgärder, ersättning för viltskador, information och inventeringar. Under senare år har länsstyrelserna även kunnat söka om medel för särskilda informationsinsatser.

De senaste åren har regeringen skjutit till resurser för rovdjursinformation via anslaget för biologisk mångfald. Dessa medel har fördelats till vissa län direkt (Dalarna och Värmland) för så kallade akutgrupper, som ska förbättra beredskapen och kommunikationen kring rovdjursfrågor i de aktuella länen. Medlen har också via Naturvårdsverket fördelats till intresseorganisationer och myndigheter för informationsarbete om rovdjur. Syftet har varit att öka kunskapen om stora rovdjur och härigenom bidra till att genomföra rovdjurspolitiken.

Länsstyrelserna får också medel från Naturvårdsverket för att ta fram förvaltningsplaner för rovdjuren. Län som hyser exempelvis lodjur, kan därför använda delar av medlen till att informera kring förvaltningsplanen för lodjur i länet.

Viltskadecenter finansieras bl.a. över anslaget för biologisk mångfald. Fördelningen av anslaget anges i statsbudgeten och beslutas av Naturvårdsverket.

Informationscentrum

Rovdjurscentrum i Järvsö har hittills finansierats av EU-medel (mål 1), Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Landstinget i Gävleborgs län, Ljusdals kommun och Sparbanksstiftelsen. Den framtida finansieringen är oviss. Centret har också intäkter från besökare. Entrén till centret är gemensam med djurparken Järvzoo och det finns en överenskommelse med djurparken om en gemensam entréavgift, där 20 % av entréavgiften tillfaller rovdjurscentret. Dessutom har man vissa intäkter från rovdjursskolan och andra arrangemang.

Rovdjurscentrum i Orsa har under de senaste åren haft finansiering från olika källor. Man har bland annat erhållit projektmedel från Naturvårdsverket och man har ett nära samarbete med djurparken.

Djurparker och museer

Djurparker och museer finansieras i första hand genom intäkter från besökare, men även i varierande grad genom sponsring och gåvor. Museer har också statliga bidrag i varierande omfattning.

Studieförbund

Riksdagen anvisar varje år medel för folkbildning. Härtill kommer i flertalet fall landstings- och kommunala bidrag av varierande storlek. Studieförbunden har även intäkter via avgifter som tas ut av deltagare i studiecirkel och övriga evenemang.

Intresseorganisationer

Intresseorganisationerna finansieras i första hand av medlemsavgifter, gåvor och liknande. Många organisationer har de senaste åren varit aktiva sökande av de informationsmedel som administreras av Naturvårdsverket.

19.4 Utredningens överväganden

19.4.1 Ansvar för och medverkan i informationsarbetet

Utredningens förslag: Informationscentrum ska ha skolungdom och lärare som främsta målgrupp, men ska som målgrupp också ha media och en bred allmänhet. Informationscentrum ska fungera som kompetenscentrum för besökare, samt även verka via uppsökande verksamhet och webbaserad information.

Ett informationscentrum som fokuserar på rovdjurens roll i nationalparker samt i fjäll- och fjällnära områdena och i renskötselområdet bör inrättas i Jokkmokk. En samlokalisering kan med fördel ske med den befintliga verksamheten vid Åjtte, Svenskt fjäll- och samemuseum i Jokkmokk.

Enligt utredningen bör arbetet med att utveckla informationsmaterial för myndigheternas behov kunna samordnas mellan myndigheterna på ett effektivare sätt. Ibland kan grundläggande informationsmaterial tas fram med möjlighet att anpassa materialet efter regionala behov. Myndigheternas olika ansvar för informations- och kommunikationsarbetet bör struktureras och ansvarsfördelningen tydliggöras.

Information och kommunikation kring rovdjuren och relaterade frågor handlar om:

1. Att skapa information, dvs. att ta fram och sammanställa fakta och producera informationsmaterial
2. Att informera
3. Att kommunicera, dvs. att aktivt skapa och föra en dialog kring rovdjursfrågor

Nedan ges förslag till inom vilka av dessa tre arbetsområden myndigheter och andra aktörer bör delta.

Aktör	Huvudsakliga arbetsområden	Viktiga målgrupper
Naturvårdsverket	1, 2	Myndigheter och berörda
Sametinget	2	Berörda
Statens Veterinärmedicinska Anstalt	2	Myndigheter
Viltskadecenter	1, 2	Myndigheter och berörda
Länsstyrelserna	2, 3	Berörda och allmänheten
Naturhistoriska riksmuseet	1, 2, 3	Allmänheten och myndigheter
Universitet och högskolor	1, 2	Allmänheten och myndigheter
Rovdjurscentret i Järvsö	1, 2, 3	Allmänheten, berörda och myndigheter
Rovdjurscentret i Orsa	1, 2, 3	Allmänheten, berörda och myndigheter
Nytt rovdjurscenter	1, 2, 3	Allmänheten, berörda och myndigheter
Museer	2	Allmänheten
Djurparker	2, 3	Allmänheten
Intresseorganisationer	2, 3	Allmänheten och beslutsfattare
Studieförbund	2, 3	Allmänheten

1=att skapa information, 2= att informera, 3=att kommunicera och skapa dialog

Som framgår av kapitlet om rovdjursförvaltningen ska länsstyrelserna enligt utredningen ha huvudansvaret för att föra dialogen om rovdjursförvaltningen med medborgare i det demokratiska samhället som är intresserade av rovdjursfrågorna, med företrädare för intressegrupper, bl.a. genom nära samråd med de regionala rovdjursgrupperna och dessutom med det lokalsamhällets invånare när det föreligger akuta situationer med störningar eller skador där rovdjur är inblandade.

Utredningen föreslår att de regionala rovdjursgruppernas roll stärks, vilket utvecklas i kapitlet om rovdjursförvaltningen. Ledamöternas ansvar för informations-spridning inom respektive organisation bör bli tydligare. Det är också angeläget att informations-spridningen från de regionala rovdjursgruppernas verksamhet utvecklas gentemot en bredare allmänhet.

Viltskadecenter bör även i framtiden ha en nyckelroll när det gäller underlag och information om bl.a. fakta från rovdjursinventeringarna, skadebild där rovdjur är inblandade och förebyggande åtgärder samt för kunskapsspridning och utbildning riktad till myndigheter och tamdjursägare. Viltskadecenters uppdrag bör vidgas till att omfatta även renskötselområdet.

Sametinget bör ges ett utökat ansvar för informationsspridning. Arbetet bör utföras i samarbete med Viltskadecenter. Samiskt informationscentrum, SIC, har sannolikt en viktig roll i detta sammanhang.

Utredningen föreslår att landets informationscentrum för rovdjur genom uppdrag bör svara för att ta fram lättillgänglig, fantasi-eggande och samtidigt saklig information för barn och ungdomar i olika skolstadier. För att långsiktigt få acceptans för rovdjuren och rovdjurspolitiken är det viktigt att nå barn och ungdomar med information och stimulera till självständiga elevarbeten kring de stora rovdjuren. Informationen från informationscentrum ska vara allsidig och formellt oberoende från myndigheter.

Behovet av informationscentrum är sannolikt störst i områden med fasta rovdjursstammar. Idag finns rovdjurscentrum i Järvsö och i Orsa. Liknande anläggningar saknas helt i norra Sverige. Enligt utredningens är det önskvärt med ett informationscentrum som fokuserar på rovdjuren i de stora nationalparkerna, i fjäll och de fjällnära områdena och renskötselområdet. Utredningen föreslår därför att ett informationscentrum inrättas i Jokkmokk. En samlokalisering skulle med fördel kunna ske med den befintliga verksamheten vid Ájtte, Svenskt fjäll- och samemuseum i Jokkmokk.

Resursskäl talar för en arbetsfördelning och samverkan mellan olika informationscentrum för att t.ex. undvika dubbelarbete i produktion av grundläggande information. Utveckling av informationsmaterial kan med fördel samordnas eller vara gemensam, liksom webbsidor och pedagogisk inriktning. När det gäller webbproduktion bör informationscentret i Järvsö enligt utredningen ha en ledande roll. Centret är starkt engagerat inom området och har dokumenterat gott resultat med bred förankring hos andra organisationer som är engagerade och verksamma inom rovdjursområdet. Rovdjurscentrum i Järvsö utgör därför också ett potentiellt nav i en sådan samverkan.

Det är viktigt att informationscentrum har en allsidig och opartisk hållning i rovdjursfrågorna och att informationen alltid grundas på fakta och vetenskaplig korrekthet. Det var en viktig erfaren-

het från utredningens besök vid Informationscentrum för varg i Ely, Minnesota.

För att information ska uppfattas som trovärdig är det lämpligt att olika intressegrupper finns knutna till verksamheten och används som referensgrupper till verksamheten. Rovdjurscentrum i Järvsö har ett rådgivande organ med representanter från flera ideella och intresseorganisationer knutet till ledningen.

Naturvårdsverkets nationella databas Rovdjursforum, som i dag är ett operativt instrument i rovdjursförvaltningen, bör utvecklas med en publik del som är öppen för allmänhet och media. Utredningen redovisar förslag till utveckling av Rovdjursforum i kapitlet om en framtida rovdjursförvaltning.

Den publika delen av Rovdjursforum ska tillgodose behovet av detaljerade fakta och upplysningar om rovdjursbestånd, antal föryngringar, områden för föryngringar samt t.ex. fällda rovdjur. Den publika delen av databasen ska efter förebild från den norska Rovviltportalen kunna ge konkreta svar på många av de detaljerade faktauppgifter som efterfrågas av de många människor som är engagerade i och berörda av rovdjursfrågorna.

19.4.2 Framtida finansiering av informationsarbetet

Utredningens förslag: Ett årligt utrymme på 8 milj. kr bör avsättas för grundfinansiering av tre informationscentrum ur anslaget för biologisk mångfald. Anslaget föreslås ersätta de 4 milj. kr som under 2007 anvisats som projektmedel genom anslag från Naturvårdsverket. Fördelningen av medlen bör ske genom beslut av Naturvårdsverket.

Utredningen konstaterar att informationscentrum har en viktig framtida roll att fylla. En allsidig, saklig och stimulerande information om rovdjuren och rovdjurspolitiken utgör ett centralt inslag i förankringen av rovdjurspolitiken. Det kan också bidra till att skapa en bättre förståelse för de stora rovdjuren och även medverka till att i framtiden reducera omfattningen av illegal verksamhet inom rovdjursområdet. Behovet av resurser för informations- och kommunikationsarbetet är därför av flera skäl betydande.

Resurser som finns avsatta för informationsinsatser tenderar ibland att användas för andra behov. De informationsinsatser som

finansierats av medel för biologisk mångfald tenderar att kosta mycket i administration och arbetsinsatser vid ansökan etc. i förhållande till de medel som senare eventuellt betalas ut.

Utredningen anser det därför angeläget att de tre informationscentrum som utredningen beskriver, tillförsäkras vissa basresurser för att skapa en säkrare grund för verksamheten. Genom att ta vara på synergieffekter med samlokaliserad verksamhet som djurparker och t.ex. Ajtte, Svenskt fjäll- och samemuseum, kan både administrativa kostnader och lokalkostnader begränsas. Ett grundstöd till tre handläggande tjänster vid varje informationscentrum skulle möjliggöra en säkrare grund för verksamheten och ge basförutsättningar för att varje centrum också kan söka och få del av projektmedel för information inom rovdjursområdet. Dessa kan finnas tillgängliga såväl nationellt som bl.a. på det europeiska nivån.

Den roll för informationscentrum som utredningen beskriver är en angelägenhet för det offentliga, dvs. staten, att stödja ekonomiskt även om samfinansiering med användare och sponsorer bör välkomnas, så länge respektive informationscenters oberoende upprätthålls.

Utredningen föreslår att ett årligt anslag på 8 miljoner kronor anvisas för grundfinansiering av tre informationscentra ur anslaget för biologisk mångfald. Anslaget föreslås ersätta de 4 miljoner kronor som under 2007 anvisats som projektmedel genom anslag från Naturvårdsverket. Fördelningen av medlen bör ske genom beslut av Naturvårdsverket.

20 Jakt som metod för beståndsbeskattning

20.1 Allmänt

Jakt har sedan urminnes tider varit en del av människors vardag. Ursprungligen var jakt en förutsättning för överlevnad, den avkastade kött och inälvsmat, hudar, horn m.m. Människorna konkurrerade med de stora rovdjuren om bytesdjuren. Utvecklingen av bl.a. nya vapen och fångstmetoder ledde så småningom till att rovdjuren begränsades starkt för att förbättra säkerheten för bl.a. tamboskap och för att underlätta den egna jakten.

Staten uppmuntrade detta synsätt långt in på förra århundradet. Statliga skottpengar på varg betalades t.ex. ut så sent som på 1960-talet. Förföljelsen ledde till att de stora rovdjuren var nära utrotning.

I dag är förutsättningarna annorlunda. Människan är inte beroende av de vilda bytesdjuren för sin överlevnad. Fortfarande utgör dock viltkött ett viktigt inslag i många familjers kosthållning. Jakten som en gång i tiden var grunden för människans kolonisation av Sverige har övergått till att vara en fritidssysselsättning. Jakt präglar dock fortfarande stora delar av landsbygden genom att många är direkt eller indirekt involverade i jakt. Idag finns även en framväxande näringsverksamhet med jakt som bas.

Jakten är ett sätt att förvalta viltbestånden. De stora rovdjuren är fredade men licensjakt kan för rovdjur med gynnsam bevarandestatus som björn vara en nödvändig metod för att förvalta rovdjurstammen. Rätt balanserad kan den bidra till legitimitet hos allmänheten såväl för rovdjuren som för rovdjursförvaltningen.

Den jakt som bedrivs i Sverige i dag är strikt reglerad på nationell nivå. Grunden för svensk jaktlagstiftning är att allt vilt är fredat. Den jakt som är tillåten är alltså undantag från grundregeln. Jakten kan delas in i tre grupper, skyddsjakt, licensjakt och allmän

jakt. Eventuella problem och skador som jaktbart vilt förorsakar skall i första hand regleras genom jakt. Av den anledningen betalas endast ersättning ut från det allmänna för skador som orsakas av fredat vilt, dvs. arter som ej har allmän jakttid.

Skyddsjakt innebär att djur som på ett eller annat sätt orsakar skada eller problem får fällas antingen via generella skyddsjaktbestämmelser i lagstiftningen eller genom särskilda beslut från myndighet.

Licensjakt innebär en särskild tilldelning för jakt under en fastställd tid. Rättigheterna är oftast fördelade på geografiska områden. Den som har jakträtt inom det avgränsade området kan jaga och fälla det antal djur som tilldelningen medger. När tilldelningen är förbrukad eller tiden är utgången upphör jakten.

Allmän jakt innebär att alla som har jakträtt får jaga på den mark jakträtten avser under den avsatta tiden.

Jakt kan hålla rovdjursstammarna på nivåer som inte leder till oacceptabel påverkan på bytesdjur eller på tamdjur eller i övrigt oacceptabla förhållanden i relationen människa rovdjur. Det finns ett samband mellan antalet stora rovdjur och de skador de kan förorsaka. Detta samband är dock inte linjärt. Den svenska björnstammen har ökat under lång tid utan att skadefrekvensen ökat i motsvarande grad. Om de naturliga bytesdjuren minskar kan skadebilden för tamdjur öka utan att rovdjuren ökar och tvärtom. Reglerande jakt minskar också påverkan på bytesdjuren, vilket har betydelse för jakten bl.a. på rådjur och älg.

De skador som rovdjur kan förorsaka människor på olika håll i världen kan ofta kopplas till rabies eller oskygga individer. Stora rovdjur kan utgöra en risk inte bara för tamdjur utan även för människor. De flesta dödsfall till följd av rovdjursangrepp rapporteras från delar av världen med stor befolkning och där människor och rovdjur delar på livsutrymme. I många sådana fall är dessutom de naturliga bytesdjuren starkt decimerade.

Rovdjur som förlorar sin skygghet för människor är potentiellt farligare än de som undviker kontakt med människor. Välreglerad jakt kan vara ett sätt att upprätthålla rovdjurs skygghet för människor (Linnell & Bjerke 2002). Rovdjur som har benägenhet att söka upp områden med mänskligt boende blir dessutom, om jaktmöjligheter finns, lättare föremål för jakt och avskjutning från populationen.

Jakt bidrar till att människor själva lokalt kan påverka sin situation i områden, där man delar livsutrymme med de stora rovdjuren.

Det ökar acceptansen för rovdjursförvaltningen. Människor som känner att man har få möjligheter att påverka sin egen lokala miljö tenderar att bli mera negativa till nya företeelser än människor som ges större påverkansmöjlighet. Rovdjurens återetablering och rådande rovdjurspolitik har hittills gett alltför begränsat utrymme åt regional förvaltning och lokal påverkan. En större delaktighet i rovdjursförvaltningen, inklusive medverkan i inventeringar och möjligheter att delta i jakt på populationer med gynnsam bevarandestatus bidrar enligt utredningen till att öka toleransen.

Bred enighet råder om ambitionen att bevara traditionella kulturyttringar även i områden med stora rovdjur. För många människor är jakt en fråga om livskvalitet, viktig i valet mellan att leva i glesbygd eller i en urban miljö. Det gäller inte specifikt jakten på rovdjur utan framförallt på djur som även är rovdjurens bytesdjur som rådjur, älg m.fl. arter. Eftersom jaktintresse också finns i urbana miljöer, bidrar jakten även till att öka och upprätthålla kontakter mellan urbana miljöer och landsbygdsmiljön.

Jakt som ett inslag i beståndsförvaltningen av de stora rovdjuren kan påverka det hot som rovdjuren kan utgöra mot en traditionell livsstil och därigenom påverka landsbygdens utveckling i stort. Renskötsel och fåbodbruk är exempel på näringsverksamhet med långa kulturtraditioner som samhället samtidigt satsar resurser på att bevara. En målsättning måste vara att begränsa den konflikt som kan finnas mellan de stora rovdjurens och människors livsmiljöer.

Toleransen bland markägare, renskötare och jägare ökar om rovdjuren kan ses som jaktbara arter eller om de kan ge inkomstmöjligheter. Rovdjursjakt är för många något nytt och exklusivt. Jakten på björn är ett exempel på en jaktform som bidragit till att öka toleransen och acceptansen för en relativt stor björnstam.

En alltför stark rovdjurskoncentration kan i princip endast minskas genom jakt. Lokalt kan det samlade rovdjurstrycket bli oacceptabelt högt. Jakt bidrar till att förvalta en rovdjursart till förmån för att öka utrymmet för övriga rovdjur och bytesdjur, liksom för att minska risken för skador på tamdjur.

Rovdjurens etablering i nya områden kan underlättas genom jakt samtidigt som denna kan bidra till att reducera rovdjursstammarnas tillväxt i kärnområden. Det gäller t.ex. för björn där jakt i kärnområden kan medföra en ökad spridning, medan jakt i ytterområden i viss utsträckning kan begränsa spridningen av stammen. När större rovdjur etablerar sig i nya områden uppstår ofta konflikter med andra intressen. En långsam tillväxt till ökande

lokala bestånd är att föredra före snabb tillväxt till höga tätheter. Jakt kan vara ett medel för att bromsa tillväxttakten samtidigt som den redan från början bidrar till att ge lokalsamhället delaktighet i den praktiska förvaltningen. Så har uppbyggnaden av den svenska björnstammen gått till sedan början av 1940-talet med förhållandevis få konflikter.

Jakt som bedrivs legalt kan bidra till att minska den illegala jakten. Den ökade tilldelningen av jaktkvoter för björn har medverkat till att den illegala jakten har minskat betydligt, särskilt markant i björnens södra utbredningsområde. Liknande erfarenheter har man i Norge av legal jakt på järv. Norska myndigheter anger att den illegala jakten på järv är försumbar i dag. Samtidigt gör utredningen bedömningen att ungefär lika många järvar skjuts illegalt i Sverige varje år som legalt fälls i Norge.

20.2 Framgång för naturvården

De stora rovdjuren är ofta symbolarter för naturvården. När rovdjursstammarna når en numerär som gör att de behöver en årlig beskattning, kan det initialt vara svårt att förklara att de åter kan jagas. Att stammarna nått tillräckligt stora bestånd för att medge reglerad jakt bör dock ses som en framgång för naturvården, eftersom jakten förutsätter att bestånden nått nivåer som garanterar deras långsiktiga överlevnad.

Jakt kan underlätta arbetet med att bevara biologisk mångfald. De stora rovdjuren har en viktig roll i ekosystemet. De är en del av den biologiska mångfalden. Rovdjurspolitiken kan dock inte isoleras från annan viktig naturvård. Rovdjursetablering kan ibland motverka bevarandet av andra arter som har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Det gäller bl.a. i fåbodbruket. Rovdjurens närvaro kan försvåra arbetet med att hålla liv i utrotningshotade tamdjursraser liksom av sällsynta växtarter på betesängar som hålls öppna genom fåbodbruket. En stor del av det vi vill bevara genom naturvården är kulturmarker med höga biologiska värden. Naturvården måste kunna se och värdera helheten och undvika att isolera olika naturvårdsprojekt från varandra.

20.3 Mål behövs för beståndsreglering

Jakt som syftar till att reglera viltstammar förutsätter tydliga mål. Nuvarande mål för de stora rovdjuren anger endast minimi- respektive etappmål. Rovdjurspolitiken anger inga toleransnivåer, slutmål eller tak för stammarnas utveckling. Dagens målformuleringar kräver mindre kunskap om rovdjursstammarnas sammansättning och storlek, eftersom de tillstånd att fälla rovdjur som antalsmässigt medges endast behöver sättas så lågt att stammarna inte minskar till följd av jakten. Obegränsat ökande rovdjursstammar är med dagens rovdjurspolitik inget formellt problem. Denna ambitionsnivå har kunnat accepteras i en tid av uppbyggnad av rovdjursstammarna.

När nu rovdjursstammarna behöver förvaltas på en alltmera permanent nivå ställs större krav på precision i förvaltningen, där både miniminivåer, etappmål och toleransnivåer blir centrala inslag i de regionala förvaltningsplanerna.

En rovdjursförvaltning vars syfte är att balansera stammarna på en förutbestämd nivå eller inom ett intervall kräver goda grunddata. Tillförlitliga inventeringar av rovdjursstammarna är grunden för all förvaltning. Vidare krävs goda kunskaper om stammarnas tillväxttakt samt kunskaper om de olika arternas sociala organisation och effekter av olika förvaltningsmodeller. Någon enhetlig förvaltningsmodell som gäller för samtliga rovdjursarter finns ej. Alla rovdjur måste förvaltas utifrån sina biologiska förutsättningar, även om beståndsbeskattnig genom jakt kan vara ett nödvändigt inslag.

Jakt på en av de stora rovdjursarterna kan påverka förutsättningar för en eller flera av de övriga stora rovdjursarterna. En ökande vargstam kan påverka förekomsten av bytesdjur för lo, medan förekomst av lo i ett annat sammanhang kan öka tillgången på kadaver som t.ex. järven utnyttjar. Den framtida rovdjursförvaltningen kommer därför att ställa större krav på inventering och på samförvaltning av flera arter.

20.4 Jaktens organisation

Utredningens förslag: Dagens jaktlagsstruktur är inte anpassad till jakt på stora rovdjur. En rovdjursförvaltning som syftar till ett bra urval kräver en god jaktlig organisation. Det behövs inga särskilda beslut från samhällets sida om hur jakten ska organiseras.

Markägare och jägare och deras organisationer bör verka för lämpliga samverkansformer. En ändring i lagen om viltvårdsområden föreslås för att underlätta samordnad jakt på björn och lodjur inom viltvårdsområden. Härigenom underlättas indirekt också samverkan mellan viltvårdsområden i samma syfte.

I Sverige äger markägaren jakträtten. I de delar av landet där renskötsel bedrivs har också en medlem i en sameby jakträtt inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarker där renskötsel är tillåten. Detta gäller både på statlig och privat mark. Jakten kan upplåtas till fysisk eller juridisk person genom avtal. Samebyar eller medlemmarna i en sameby får dock inte upplåta sin jakträtt.

Dagens jaktlagsstruktur är inte anpassad till jakt på stora rovdjur. Det finns dock, enligt vad utredningen erfarit, ett stort intresse i de län som i dag har stora rovdjur att samverka i rovdjursjakt. Mellansverige och norra Sverige har dessutom en större tradition av att samarbeta i större jaktliga enheter, medan samma tradition är mera begränsad i södra Sverige.

En rovdjursförvaltning som syftar till ett bra urval kräver en god jaktlig organisation. Redan i dag utvecklas nya samarbetsformer vid rovdjursjakt. Några särskilda beslut om hur den ska organiseras behöver inte krävas från samhällets sida. Det bör vara upp till markägare och jägare och deras organisationer att verka för lämpliga samverkansformer. Lagstiftningen om viltvårdsområden behöver dock justeras för att underlätta samordnad jakt inom viltvårdsområden och därigenom också underlätta samordning mellan viltvårdsområden i samma syfte.

Jakten på storvilt har en hög organisationsgrad, vilket innebär att många markägare/jakträttsinnehavare har sammanslutit sina marker i större jaktliga enheter. Av dessa är viltvårdsområdena reglerade i särskild lagstiftning. Övriga samverkansformer är i

huvudsak frivilliga och regleras i civilrättsliga avtal eller överenskommelser.

Jakt på övrigt vilt kräver i de flesta fall ingen särskild registrering. Det är i dag vanligt att samverkan endast gäller vid älgjakt och att övrigt vilt enbart jagas på den egna ägda eller arrenderade marken. Samordning av jakt i viltvårdssområden innebär ibland att man även jagar övrigt vilt över hela det registrerade området. I § 24 lagen (2000:592) om viltvårdssområden öppnas vissa möjligheter för gemensamhetsjakt även på stora rovdjur. *Möjligheten* att organisera jakt på stora rovdjur i samordnad form behöver dock vidgas.

Utredningen förslår ett tillägg i 23 § lagen om viltvårdssområden som ökar möjligheterna att i stadgarna för viltvårdssområden kunna besluta om samordnad jakt på björn och lodjur, om viltvårdssområdets stadgar så medger.

Rovdjuren befinner sig högst upp i näringskedjan och utnyttjar stora arealer, vilket innebär att de aldrig kan förekomma i så täta bestånd som de bytesdjur de lever av. Även om de större rovdjursarterna kan ha höga tätheter kommer det alltid att vara glest mellan rovdjuren. Det ställer särskilda krav på förvaltningen och den jaktliga organisationen.

20.5 Licensjakt

Utredningens förslag: Länsstyrelsen fattar beslut om licensjakt inom de förutsättningar som i övrigt gäller.

I dag medges skyddsjakt på björn och såväl skyddsjakt och licensjakt för lodjur. Licensjakt bör i framtiden vara den dominerande förvaltningsformen för att beskatta bestånden. Skyddsjakt på skadevällande djur bör vara ett komplement. Allmän jakt på stora rovdjur är inte lämplig, då den saknar antalsbegränsning. Stora rovdjur är känsligare för okontrollerad jakt än andra arter, därför att de förekommer i lägre numerär. En allmän jakt är inte heller förenlig med bestämmelserna i EU:s Art- och habitatdirektiv. För björn och lodjur som enligt utredningen har gynnsam bevarandestatus föreslås att licensjakt i geografiskt avgränsade områden ska vara den dominerande jaktformen. Med utredningens förslag blir det respektive länsstyrelse som fattar besluten om licensjakt i framtiden inom de förutsättningar som i övrigt gäller.

20.6 Skyddsjakt

Utredningens förslag: Skyddsjakt på stora rovdjur ska medges med stöd av tydliga kriterier, som bör framgå av de regionala förvaltningsplanerna. Det bör uppdras åt Naturvårdsverket och Viltskadecenter att ta fram riktlinjer för kriterierna. Beslut om skyddsjakt i det enskilda fallet fattas av länsstyrelsen.

I rovdjursförvaltningen är det angeläget med en snabb respons när allvarliga problem uppstår. I ett läge där rovdjursstammar med gynnsam bevarandestatus är föremål för skyddsjakt bör eventuella skyddsjaksbeslut expedieras relativt snabbt. Effekterna av skyddsjakten bör bedömas inför följande års rovdjursförvaltning och eventuell licenstilldelning i en adaptiv förvaltning.

I syfte att underlätta handläggningen och förutsägbarheten i rovdjursförvaltningen bör tydliga kriterier finnas när skyddsjakt ska medges. Dessa bör ingå i de framtida regionala förvaltningsplanerna. Naturvårdsverket och Viltskadecenter bör få i uppdrag att ta fram riktlinjer för skyddsjaksbeslut.

Rätten att bedriva skyddsjakt bör tillhöra jakträttsinnehavaren, som ofta är den som är berörd, och den eller de som innehavaren av jakträtten vill sätta i sitt ställe. Ibland kan eller vill drabbade inte själva genomföra skyddsjakten. På jakträttsinnehavarens begäran bör det ankomma på respektive länsstyrelse att svara för skyddsjakten efter samråd med berörda. Länsstyrelserna bör i förekommande fall kunna organisera och genomföra skyddsjakten, t.ex. i samarbete med jägarorganisationerna.

20.7 Jakt på björn

Utredningens förslag: All jakt på björn bör föregås av övnings-skytte på björn med jägarmässigt stöd. Ingen jägare bör tillåtas delta i jakt på björn utan att först ha övningskjutit med godkänt resultat och därmed också inhämtat tillräcklig kunskap om björnens förhållandevis begränsade träffområde. Jägarorganisationerna bör som en del i det allmänna uppdraget utveckla ett system för övningskjutning för björn med minimikrav för deltagande i björnjakt som ska kunna tillämpas på landets jakt-skyttebanor.

Björnen har lång livslängd och låg naturlig dödlighet när den uppnår vuxen ålder. Hanbjörnar har tydligt avgränsade hemområden som de försvarar mot andra hanbjörnar. De dödar också ungar av den egna arten. Det är förutsättningar som måste beaktas i björnförvaltningen.

Jakt efter åtel har varit föremål för diskussion. Det främsta motivet mot åteljakt är risken att björnar vänjer sig vid vittring av människor som lägger ut och ser till åteln (habituering) och därigenom kan bli problembjörnar. Ett motiv för åteljakt skulle kunna vara att jakten kan gå lugnt tillväga och att detta minskar risken för skadeskjutning, samt att det kan ge vissa möjligheter till urval.

Risken med tillvänjning till vittring av människa i samband med åteljakt bör dock inte underskattas. Det kan leda till en ökat intresse från björnarna att söka sig till områden eller bebyggelse med vittring av människa i hopp om att enkelt finna föda. Det riskerar etablera ett vanebeteende som kan vara mycket svårt att komma bort ifrån.

I takt med den ökade kvoten för jakt på björn har tyvärr även de dåliga skotten tenderat att öka. Antalet skadeskjutningar vid 2007 års björnjakt i främst två av länen har väckt berättigad uppmärksamhet. Orsaken till skadeskjutningar är av flera slag. En viktig faktor är att björnen har ett betydligt mindre träffområde för dödande skott än t.ex. älg.

Övningskjutning på älgfigur inför älgjakten med krav på godkänt resultat är i dag standard i de flesta älgjaktslag i Sverige. Särskilda övningsbanor för detta finns sedan många år i hela Sverige. För björnjakt saknas denna övningstradition ännu.

För den som övningskjutit på älgfigurer och ställs inför en jaktbar björn finns härigenom en risk för att björnens träffområde för dödande skott blir överskattat. Resultatet kan bli en allvarligt skadeskjutning med onödigt lidande för björnen och ett för alla inblandade mycket farligt eftersök. Skottskadade björnar som överlever kan dessutom utveckla beteenden som gör dem till problembjörnar, vilket t o m kan hota människor om de på grund av skada tvingas söka sig in i bebyggelse i sitt sökande efter föda.

Andra orsaker till misslyckade skott kan vara rädsla för björnen i skottögonblicket, oerfarenhet vid jakt hos jägare som främst ser björnjakten som troféjakt eller att man i sin iver att skjuta en björn skjuter i dåliga lägen när björnen är i stark rörelse eller på för långt håll. I Jämtlands län har t.ex. hösten 2007 inte mindre än 13 björnar beskjutits utan att återfinnas, trots eftersök. Den totala jaktkvoten

var 40 björnar. Det är en oacceptabel frekvens dåliga eller t.o.m. slarviga skott.

Utredningen föreslår mot denna allvarliga bakgrund att ett system för övningskjutning på björn införs i Sverige. Jägarorganisationerna bör som en del i sitt allmänna uppdrag få ansvar för att utveckla systemet som i framtiden ska kunna användas vid i princip alla jaktskyttebanor. Skillnaden mot övningskjutning på älg bör självfallet vara att man skjuter på en björnfigur med korrekt träffområde och att fokus i övningskyttet bör ligga på skott med jägarmässigt stöd på lämpligt håll i syfte att understryka vikten av att det första skottet måste vara direkt dödande.

I dag finns även elektroniska alternativ för övningskjutning. De är mera kostsamma men effektiva och fyller samma funktion under förutsättning att övningskjutningen startar med kravet på stor säkerhet när första skottet avlossas.

Ett system för övningskjutning på björn bör enligt utredningen bygga på frivilligt engagemang och positivt kamrattryck. Även för tillfälliga gästjägare bör samma skjutprov vara en självklarhet. Jaktlagen bör, liksom vid älgjakten, ställa kraven på godkänd övningskjutning. Ett i lag obligatoriskt system för årlig övningskjutning, skulle vara kostsamt att administrera och sannolikt ändå kunna kringgå av den som inte accepterar regelverket.

De etiska principerna vid jakt måste alltid understrykas. De ingår som centrala delar i jägarexamen. Särskilt jaktledare och jägarorganisationer och deras tidskrifter har ett ansvar för att dessa frågor alltid hålls levande i jägarmiljön.

21 Rovdjursturism

21.1 Rovdjursturism

Naturområden med stora rovdjur är exotiskt för många människor. Rovdjuren bidrar till att förstärka bilden av vildmark och utgör ett dragplåster vid marknadsföringen av olika typer av naturupplevelser. Intresse för naturturism är stort i Europa och bara vetskapen om att det finns vilda stora rovdjur kan räcka för att locka turister till Sverige.

Det finns många exempel där vilda djur blivit stora nationella tillgångar genom turismen. Lejon, gorillor, isbjörnar, valrossar, elefanter, kängurur och valar är bara några exempel. Attraktionskraften hos varg och björn är av samma klass och det finns åtskilliga människor som är beredda att betala för att få se, höra och spåra vilda rovdjur. Många människor lockas dessutom av att bara få vistas i naturmiljöer där man vet att stora rovdjur lever.

Intresset för rovdjuren är stort både i Sverige och internationellt och rovdjursturism har stor potential. Under senare år har ett antal svenska företag som bedriver rovdjursturism vuxit fram.

Även om rovdjursturismen fortfarande är en ganska ovanlig i Sverige så är det fullt möjligt att t.ex. boka en björnsafari med goda chanser att se björn på nära håll. Det finns också verksamhet där turister kan få följa forskare som pejlar sändarförsedda björnar, liksom guidade turer med visningar av björniden och andra spår av rovdjur. Turer inriktade på varg kan innebära spårning i ett känt revir i kombination med kvällsturer för höra vargflocken yla. Även kurser i spårning är en del av förekommande rovdjursturism.

Natur- och ekoturismen växer väldigt snabbt i världen och årligen reser tiotals miljoner turister internationellt i huvudsyfte att uppleva natur och vilda djur. Därtill finns en mycket stor grupp andra resenärer där naturupplevelser ingår som en viktig del av semestern.

I Sverige är rovdjurens värde som turistresurs bristfälligt undersökt. Olika grupper bl.a. Svenska Ekoturismföreningen och Svenskt Näringsliv har dock framhållit att vilda vargar tillsammans med älg och björn är en av svensk turisms allra största oanvända tillgångar, värda miljontals kronor.

I Finland är rovdjursturismen mer utvecklad än i Sverige och flera företag arrangerar björnskådning vid åtel. Finland har allt mer etablerat sig som ett av Europas främsta länder för björnskådning, med många besökare från bl.a. Centraleuropa och England.

Åtling anses av många personer verksamma inom rovdjursturism vara en förutsättning för större intäkter. För varg och järv krävs åtling med kött, fisk eller kadaver av döda djur, medan det för björn även kan fungera med åtlar bestående av t.ex. melass, äpplen och havre, åtminstone under vissa perioder av året. Åtling är dock problematiskt eftersom det kan medföra en risk att t.ex. björnar lär sig att förknippa vittringen av människor med tillgång till föda. I Sverige bedrivs björnturism även utan användning av åtel, t.ex. i form av vistelser i björnmarker med visning av iden och björnsår.

Rovdjursturismens utveckling bromsas i viss mån av bristande kunskaper kring verksamhetens möjligheter, både hos myndigheter och i allmänhet.

Även de lokala attityderna till rovdjur är betydelsefulla. Det kan vara svårt att framgångsrikt utveckla rovdjursturismen om det finns ett tydligt rovdjursmotstånd hos delar av lokalbefolkningen (Ednarsson 2005). Det finns ett starkt samband mellan åsikterna om rovdjuren och åsikten om rovdjursturism. Även företagare som själva är positiva till rovdjur kan låta bli att föra fram rovdjuren som en tillgång eftersom man inte vill provocera dem som är negativa (Ednarsson 2005).

Det finns exempel där lokalt motstånd utgjort så allvarliga störningar att entreprenören valt att avveckla sin verksamhet med rovdjursturism. Negativa ståndpunkter kan tänkas minska i takt med att turism kring stora rovdjur ökar och allt fler kan se de positiva effekterna härav.

Ibland kan eventuellt också skogsbruk utgöra ett visst hinder eftersom det kan vara svårt att starta en långsiktig verksamhet i en vacker miljö där skogen riskerar att avverkas. Rovdjursturism kan i vissa fall vara särskilt lämpad inom skyddade områden, förutsatt att verksamheten inte hindrar skyddets syfte.

I Sverige förekommer numera en relativt omfattande jaktturism när det gäller klövvilt och småvilt. Även jakt på stora rovdjur kan

vara en inkomstbringande verksamhet i de fall lagstiftningen medger detta och stammarna är tillräckligt stora. Enligt utredningen måste dock stora krav på dokumenterad skjutförmåga och på ledsagare ställas i sådana fall. Jakten måste alltid bedrivas enligt etiska principer så att risken för skadeskjutningar och lidande för djuren minimeras. Jakt på stora rovdjur betingar höga priser på flera håll i världen. Till Canada, Ryssland och Alaska kommer exempelvis jägare från hela världen för att jaga björn och varg.

Samlade satsningar på rovdjursturism genom exempelvis avtal mellan stora markägare och entreprenörer kan bidra till vidareutveckling av verksamheten. Enligt utredningen finns en positiv inställning till rovdjursturism bl.a. hos flera skogsbolag.

22 Rovdjursförvaltning i Norge och Finland m.m., erfarenheter från USA och Kanada

Norge

Den gällande norska rovdjurspolitiken lades fast i proposition nr. 15 (2003–2004) Rovdjur i norsk natur och i betänkande nr 174 av Energi- och miljökommittén. Målet är bl.a. att säkra bärkraftiga rovdjursstammar och en fortsatt aktivt och allsidigt bruk av ”utmarksresurserna” och ett levande lokalsamhälle. Det fastslås nationella beståndsmål för rovdjuren:

- 65 årliga föryngringar av lodjur
- 39 årliga föryngringar av järv
- 15 årliga föryngringar av björn
- 3 årliga föryngringar av varg i förvaltningsområdet för vargföryngring
- 850–1 200 häckande par av kungsörn

Norge indelas i åtta förvaltningsregioner till vilka kopplats politiskt sammansatta regionala rovdjursnämnder med ansvar för förvaltningen av björn, järv, lo och varg. Syftet är att förankra förvaltningen regionalt och lokalt. I varje region fastställs beståndsmål för en eller flera av de stora rovdjursarterna.

Stor vikt läggs på att öka förvaltningens förutsägbarhet för de berörda, att öka den lokala acceptansen, att minska förlusterna av tamdjur och ren och slutligen att öka deltagandet i förvaltningen genom att möjliggöra jakt på rovdjur när bestånden så tillåter.

Miljøverndepartementet är högsta myndighet för all viltförvaltning i Norge, och styr miljöförvaltningen genom anslag, föreskrifter och regleringsbrev. Departementet genomför regeringens politik och följer upp de aktuella prioriteringarna i rovdjurspolitiken

och regeringens satsningar. Departementet utser rovdjursnämndernas medlemmar och är överklagningsinstans för nämndernas beslut.

Direktoratet för naturförvaltning (DN) är den nationella myndigheten för viltförvaltning och underställd miljövrndepartementet. DN ansvarar för övervakningsprogrammet, beslut enligt viltloven, inhämtning av kunskap genom finansiering av forskningsprojekt och förmedling av kunskap och information. Direktoratet är slutligen rådgivande organ för departementet.

Statens naturoppsyn (SNO) är en del av Direktoratet för naturförvaltning. SNO är det operativa organet på fältet och har lokalkontor över hela landet. Rovdjurssektionen arbetar bl.a. med att hjälpa djurägare att dokumentera viltskador, fältarbete i samband med övervakning av rovdjur, bekämpande av miljöbrott riktade mot stora rovdjur och jakt efter beslut av central viltmyndighet. SNO har lokala rovdjursrepresentanter över hela landet.

Rovviltnämnderna är politisk sammansatta och finns i varje förvaltningsregion. Nämnderna har det övergripande ansvaret för rovdjursförvaltningen i regionen, och ska bl.a. utforma och genomföra en regional förvaltningsplan för rovdjur. Nämnderna beslutar också normalt om kvoterna vid skydds jakt, licensjakt och kvotjakt på de olika arterna.

Fylkesmannen, som närmast motsvarar länsstyreslen, ansvarar bl.a. för förvaltningen av kungsörn och skydds jakt på de andra arterna inom ramen för rovdjursnämndernas eller direktoratets beslut. Fylkesmannen har också en rådgivande funktion i förhållande till rovviltnämnderna.

Figur 22.1 Karta över Norges förvaltningsregioner



Tabell 22.1 Översikt över Norges beståndsmål per förvaltningsregion

Rovdjursregion	Björn	Lodjur	Järv	Varg
Region 1 Väst-Norge	-	-	-	-
Region 2 Sör-Norge	-	12	-	-
Region 3 Oppland	-	5	4	-
Region 4				
Oslo/Akershus/Östfold	-	6	-	3*
Region 5 Hedmark	3	10	5	3*
Region 6 Mitt-Norge	4	12	10	-
Region 7 Nordland	2	10	10	-
Region 8 Troms och Finnmark	6	10**	10***	-
Totalt	15	65	39	3

* Region 4 och 5 har gemensamma mål för antal föryngringar av varg

** Varav 4 föryngringar i Finnmark

*** Varav 3 föryngringar i Finnmark

För kungsörn er målet för alla regioner att upprätthålla dagens häckningsbestånd (850–1 200 häckande par).

Vintern 2006–2007 (oktober–februari) registrerades totalt 17 familjegrupper av varg i Sverige och Norge. Två av grupperna uppehöll sig bara i Norge (Julussa och Kynna), två hade revir på tvärs över riksgårnsen (Gräsmark, Dals Ed – Halden) och 13 hade revir endast i Sverige. Vargarna i gränsreviren räknas enligt överenskommelse till den svenska vargstammen.

Figur 22.2 Karta över vargförekomst i Norge och gränsregionen mot Sverige



Kilde: Høgskolen i Hedmark og Direktoratet for naturforvaltning

Det gränsöverskridande renbetet i Sverige och Norge

Det gränsöverskridande renbetet har förekommit under mycket lång tid och har stöd i gammal sedvänja. Rättigheterna erkänns av både Sverige och Norge och har fått sitt starkaste uttryck i den s.k. Lappkodicillen som fogades till den år 1751 mellan Sverige och Danmark-Norge ingångna gränstraktaten, varigenom gränsen

mellan de båda länderna drogs upp. Lappkodicillen kodifierar att samerna har en rätt att bedriva renskötsel över landsgränsen.

Sedan år 1883 har det gränsöverskridande renbetet reglerats genom överenskommelser mellan Sverige och Norge, varigenom Lappkodicillen varit "suspended" under konventionernas giltighetstid. Den senaste överenskommelsen, konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning (SÖ 1972:15), Renbeteskonventionen, upphörde att gälla fr.o.m. den 1 maj 2005.

I en skrivelse (skr. 2004/05:79) till riksdagen anförde den förra regeringen att det gränsöverskridande renbetet i Sverige och Norge skulle kunna fortsätta utan några väsentliga olägenheter för renskötseln i respektive land med stöd av den alltjämt gällande Lappkodicillen. Riksdagen, 2004/05: MJU12, hade inget att invända mot regeringens bedömning. I budgetpropositionen för 2008 anförde den nuvarande regeringen att man delade den förra regeringens ståndpunkt i frågan och att förhandlingar med syfte att få till stånd en ny konvention pågår mellan länderna.

Lappkodicillen medger att samernas etablerade rättigheter skall fortsätta men inför vissa begränsningar och preciseringar i utövningen av rättigheterna. En av kärnpunkterna i kodicillen är att samerna skall kunna företa sina säsongsflyttningar med renarna trots att det tillkommit en statsgräns mellan betesområdena.

Det andra huvudelementet i kodicillen är av offentlighetsrättslig art, nämligen regler om var den enskilde samens skall vara medborgare och vem som skall utöva världslig och andlig jurisdiktion över territoriet. Kodicillen innehåller detaljerade regler om medborgarskap, rätt till land och vatten, neutralitet i krig, intern förvaltning och om domsrätt.

När det gäller samers rättigheter i grannlandet är främst kodicillens 10 § av intresse för utredningen. I bestämmelsen motiveras gränsbetesträffen dels med samernas behov, dels med att flyttningarna sker enligt gammal sedvana. Vidare framgår att huvudregeln är att de inflyttade samerna har samma rättigheter som landet egna samer när det gäller nyttjande av land och vatten. Det innebär att nationella regler gäller för det andra landet samer vid uppehåll i det andra landet.

Finland

Enligt Art- och habitatdirektivet, bilaga 4, har Finlands population av varg inom renskötseområdet undantag från det strikta artskyddet och populationen tas även upp i direktivets bilaga 5 med arter som får förvaltas. Finland har motsvarande undantag i Bernkonventionen.

Huvudansvaret för förvaltningen av stora rovdjur vilar på jord- och skogsbruksministeriet. Rovdjursbestånden omfattas av förvaltningsplaner som beslutas av ministeriet där rovdjurens, medborgarnas och människornas behov beaktas. Ministeriet svarar bl.a. för jaktlagstiftningen, anvisningar och föreskrifter och man beslutar om övre gränsen för antalet rovdjur som får fällas med jaktlicens.

Ärenden som gäller jakt och viltvård sköts förutom av statliga myndigheter också av den s.k. lagstadgade jägarorganisationen dvs. Jägarnas centralorganisation, jaktvårdsdistrikten och jaktvårdsföreningarna. Jägarorganisationens uppgift anges i jaktlagen.

Renskötseområdet upptar drygt 36 % av Finlands yta. Det omfattar nästan hela Lapplands län och en stor del av Uleåborgs län. I Lapplands län är det bara städerna Kemi och Torneå samt Keminmaa kommun som inte ingår i renskötseområdet. Av Uleåborgs län ingår i området länets nordligaste och västligaste delar.

För att möta konflikterna som följer med ett ökande antalet rovdjur har det inrättats regionala rovdjursnämnder i Kainuu, Norra Karelen och Norra Savo sammansatta av olika intressegrupper som ett forum för information och dialog. I förvaltningsplanerna, särskilt den som gäller varg, sägs att regionala nämnder ska kunna upprättas i områden där det finns ett behov. Initiativet ligger därvid på jaktvårdsdistrikten som ska se till att representationen blir god.

Förvaltningsplanen för vargstammen är tvådelad. Den första delen presenterar bakgrunden till vargpolitiken. Den beskriver vargens biologi och vargstammens tillstånd samt jämför situationen i Finland med internationella forskningsresultat. Den första delen handlar också om nationell lagstiftning, internationella förpliktelser och samarbetsformer, ekonomiska skador orsakade av vargar, vargens och människans gemensamma historia, tidigare mål för vården av vargstammen och den genomförda vården av stammen. Vidare innehåller den första delen forskningsmaterial som baserar sig på samrådsförfarande och som hör nära ihop med planens

åtgärdsdel, dvs. den egentliga förvaltningsplanen. Åtgärdsdelen tar upp grundläggande riktlinjer baserade sig på vargens biologi och andra faktorer som anses vara socioekonomiskt viktiga.

Björnstammen har utvecklats gynnsamt. Huvudmålet är att hålla björnstammen livskraftig men skygg mot människor, att minimera de olägenheter björnarna orsakar och att öka medborgarnas kunskap om björnen. För förvaltningen av björnstammen indelas landet i fyra regioner; renskötseområdet, ett område för etablerad stam, ett utbredningsområde och ett område för stam under utveckling. I renskötseområdet och i området för en etablerad stam ska björnstammen hållas på dagens nivå. I utbredningsområdet låter man antalet björnar öka måttligt. På det här sättet säkerställer man att björnarna sprids till området för stam under utveckling. I den sistnämnda regionen låter man antalet björnar öka inom de gränser befolkningstätheten och näringsstrukturen tillåter.

Lodjursstammen har också utvecklats gynnsamt. När det gäller förvaltningen av lo delas Finland i två stora regioner; renskötseområdet och övriga Finland. I renskötseområdet ska stammen inte öka, men man strävar efter att säkerställa att lon kan röra sig mellan Skandinavien och Ryssland. Jaktlicenser ges särskilt för individer som skadar renar. I övriga Finland är målet en etablerad lodjursstam som möjliggör en naturlig utbredning. Söder om renskötseområdet styrs utvecklingen av stammen med hjälp av förvaltande jakt.

Lettland

Ett kortfattat avsnitt som rör Lettlands rovdjursförvaltning finns i kapitlet om Bernkonventionen, EG:s Art- och habitatdirektiv samt Fågeldirektiv, i avsnittet om kommissionens riktlinjer för tolkningen av Art- och habitatdirektivet.

USA och Kanada

Under hösten 2006 företog utredningen en studieresa i USA och Kanada för att ta del av erfarenheterna i dessa länder av rovdjursförvaltning och deras forskningsresultat.

Under resan genomfördes ett 25-tal längre möten förutom med ansvariga departement i Washington och Ottawa, med federala och

delstatliga förvaltare, rovdjursforskare, ranchägare, boskapsuppfödare, miljögrupper och björnjägare i delstaterna Minnesota, Wisconsin, Wyoming och Montana i USA och i provinsen Alberta i Kanada.

I USA studerades bl.a. problematiken med återinvandrande vargstammar och de intressekonflikter som uppstår i det sammanhanget. Vargens återkomst i USA är en parallell till den svenska situationen fast i en större skala. Vargen betraktas i USA som en hotad art och har fram till nyligen förvaltats av federala myndigheter. Ambitionen från den federala myndigheten är att "avlista" vargen och överföra förvaltningen till delstaterna, så snart arten uppnått en gynnsam bevarandestatus. Erfarenheterna från USA präglar utredningens syn bl.a. på vargens förmåga att överleva och reproducera sig samt behovet av att utforma en rovdjursförvaltning i dialog med medborgarna.

I Kanada har man en mycket lång tradition och erfarenhet av att leva med stora rovdjurspopulationer på nära håll. Det finns en stor acceptans bland befolkningen för rovdjuren vilket troligen har sin grund i den kanadensiska rovdjursförvaltningen, som förutom att vara starkt regionaliserad, är mycket väl utvecklad, sofistikerad och förutsägbar. Utredningens förslag när det gäller en regional rovdjursförvaltning i Sverige bottnar bl.a. i erfarenheterna från Kanada.

Utredningens reseberättelse har fogats som *bilaga* till betänkandet.

23 Rovdjurspolitikens intäkter och kostnader

23.1 Rovdjurspolitikens intäkter och kostnader

När man beskriver vad rovdjurspolitiken kostar staten ställs man inför det faktum att det också finns en intäktssida som till en del är av ideell natur och därmed närmast omöjlig att ange i ekonomiska termer. Hit hör t.ex. värdet av att landet har stora områden med orörd natur som hyser en mångfald av djur- och växtarter.

För många människor är tillgången till naturen för friluftsliv, rekreation, sport, kunskapsinhämtande eller andra aktiviteter något mycket betydelsefullt. Även från ett nationellt perspektiv är vidsträckta naturområden med stora rovdjur en stor tillgång. Utomlands ger det en positiv bild av Sverige. Det finns studier bland utländska researrangörer som visar att blotta vetskapen om att det finns stora rovdjur i Sverige utgör en betydande faktor för att göra Sverige intressant som turistland.

En mängd olika ekonomiska aktiviteter genereras av att människor lockas till Sverige och till de områden i landet där det finns möjlighet att uppleva sådana naturvärden. Det skapar intäkter både för enskilda, företag och för staten.

Utredningen är inte beredd att försöka närmare ange vilket värde som intäktssidan skulle kunna tas upp till. Det är däremot klart att de stora rovdjuren har en betydande potential att skapa mervärden nationellt och lokalt. I ett särskilt avsnitt beskrivs rovdjursturism och dess möjligheter i Sverige.

23.2 Statens kostnader

Kostnadssidan av rovdjurspolitiken är inte heller helt enkel att beskriva i ekonomiska termer. Utredningen uppskattar att de offentligfinansiella kostnaderna för den sammanhållna rovdjurspolitiken kan beräknas till 155 miljoner kronor per år.

Huvudposterna i summan utgörs av ersättningen till rennäringen på 46 miljoner kronor, kostnaderna för samebyarnas inventeringsverksamhet i renskötselområdet på ca 3 miljoner kronor, kostnaderna för länsstyrelsernas inventeringsverksamhet på 22 miljoner kronor, bidragen till förebyggande åtgärder och ersättning för rovdjursskador utanför renskötselområdet på ca 11 miljoner kronor, kostnaden för rovdjursforskningen på ca 16 miljoner kronor, kostnaden för informationsverksamhet på ca 5 miljoner kronor, kostnaden för analys av dödsorsaker för rovdjur vid Statens Veterinärmedicinska Anstalt, SVA, på en miljon kronor.

Till detta skall läggas länsstyrelsernas, centrala myndigheters, andra myndigheters och offentligfinansierade organs förvaltningskostnader. De viktigaste är Naturvårdsverket och Viltskadecenter, Miljödepartementet, Jordbruksdepartementet, Polis- och åklagarväsendet, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) med Grimsö forskningsstation samt Naturhistoriska riksmuseet.

Naturvårdsverket har 2,5 handläggartjänster för rovdjursförvaltningen samt kostnader bl.a. för Rovdjursforum och för DNA-analyser om tillsammans 9 miljoner kronor. En enkätundersökning bland landets länsstyrelser visar att enbart länsstyrelsernas arbete med rovdjursförvaltningen kan uppskattas till ca 64 årsarbeten – en kostnad som motsvarar ca 30 miljoner kronor.

Enligt en enkät som utredningen gjort använder landets polismyndigheter sammanlagt ca tolv årsarbetskrafter för frågor om illegal jakt, inklusive personal för den del av helikopterverksamheten som gäller illegal jakt. Här inräknas även arbetet på central nivå vid Rikspolisstyrelsen RPS och Rikskriminalpolisen RKP. Driftkostnaden för helikopterverksamheten i samband med övervakning och insatser vid jaktbrott kan beräknas till en miljon kronor per år. Polisens totala kostnader motsvarar ca 7 miljoner kronor per år.

23.3 Privatekonomiska kostnader

Rovdjurspolitiken föranleder även privatekonomiska kostnader. Trots att ersättningssystemet kompenserar rennäringen och andra näringsidkare för viltskador föranleder rovdjurspolitiken extra-kostnader och merarbete för enskilda som inte täcks av någon ersättning.

Mycket arbete utförs dessutom ideellt inte minst i inventerings-sammanhang.

Jakträtten är knuten till ägandet av mark. Enskilda markägare gör ekonomiska förluster om de jaktbara viltstammarna minskar till följd av att rovdjuren blir fler i området. Desamma gäller om mar-ken blir mindre attraktiv på grund av risken för rovdjursangrepp på hundar. Jakten representerar idag stora värden. En enda jaktdag på bra marker kan i extrema fall ge markägaren tiotusentals kronor i inkomst. Mera normalt är jaktarrenden från 25 till drygt 100 kronor/hektar och år. Det representerar intäkter som minskar i takt med att det jaktbara viltet minskar.

Rovdjursförekomsten begränsar intäkterna från jaktarrenden. Som exempel kan nämnas att jaktarrendena på Sveaskogs marker i Bergslagen och Hälsingland har sänkts med totalt 2 miljoner kronor per år till följd av rovdjursförekomsten – motsvarande en sänkning med upp till 25 %. Andra större markägare anger liknande effekter av rovdjurens närvaro för arrendepreiserna.

24 Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser samt genomförandefrågor

Utredningen har enligt direktiven sin tyngdpunkt i en omfattande beskrivning av rovdjursstammarna och effekterna av deras utveckling samt i att genom förslagen till ett ökat regionalt och lokalt inflytande åstadkomma en förbättrad legitimitet i rovdjursförvaltningen. Utredningen har dessutom haft att definiera gynnsam bevarandestatus, värdera EU-direktiv och lagstiftningsfrågor, samt insatser mot illegal verksamhet. Värderingen av ersättningssystemet för rovdjursskador i renkötselområdet måste bedömas genom samlade predationsstudier innan mera säkra slutsatser kan dras i en utvärdering, även om utredningen redan i betänkandet föreslår vissa förändringar.

Utredningen har inte i första hand haft att värdera resursfrågor. Som framgår av redovisningen i betänkandet finansierar staten redan betydande insatser i rovdjursförvaltningen. Utredningen har mot bakgrund av detta begränsat sig till att föreslå några förändringar som medför nya kostnader, varav en är av engångskaraktär.

1. Den regionala rovdjursförvaltningen har tillförts resurser under den senaste tioårsperioden. Genom en förändrad organisation, bl.a. för inventering av stora rovdjur, bör dessa resurser kunna tillvaratas på ett effektivare sätt när länsstyrelserna enligt utredningens förslag får vidgade uppgifter och övertar hela den operativa rovdjursförvaltningen. Utredningen föreslår därutöver, mot bakgrund av vad som redovisats, att länsstyrelserna tillförs vissa ytterligare resurser i form av medel ur utgiftsområde 20 Allmän naturvård, anslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald med sammanlagt 8 miljoner kronor årligen, fördelade med 1,5 miljoner kronor

till länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län, med 4 miljoner kronor till länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs, Uppsala, Värmlands, Västernorrlands, Västra Götalands, Västmanlands och Örebro län samt med 2,5 miljoner att fördelas bland övriga län. Medlen avser i huvudsak insatser för att i enlighet med konventionen om biologisk mångfald förstärka den samhälls- och beteendevetenskapliga kompetensen hos länsstyrelserna i arbetet med att fördjupa dialogen i det demokratiska samhället om rovdjurspolitiken med såväl medborgare i allmänhet och intressegrupper som med medborgare som är direkt berörda av rovdjurens närvaro.

2. Den svenska databasen Rovdjursforum som Naturvårdsverket ansvarar för och som utgör ett nödvändigt instrument i rovdjursförvaltningen behöver utvecklas ytterligare i användarvänlighet och överskådlighet, vilket bl.a. understrukits i utvärderingen av rovdjursinventeringarna utanför renskötseområdet. Samma behov finns inom renskötseområdet. Rovdjursforum ska enligt utredningen även ha en publik del som kan bidra till att ge konkret saklig och lättillgänglig information till allmänhet och media. Utredningen föreslår att 3 miljoner kronor anvisas som ett engångsbelopp ur anslaget för biologisk mångfald för en omgörning av Rovdjursforum.
3. Behovet av saklig och lättillgänglig information utvecklas i ett särskilt kapitel. De rovdjurscentrum som utredningen föreslår ska erhålla grundstöd har skolungdom och lärare som främsta målgrupp, men ska som målgrupp även ha en bred allmänhet och media. Informationscentrum ska fungera som kompetenscentrum för besökare, samt även arbeta via uppsökande verksamhet och webbaserad information. I dag finns informationscentrum i Järvsö och Orsa. Ett nytt informationscentrum ska enligt utredningens förslag inrättas som fokuserar på rovdjurens roll i nationalparker samt i fjäll- och fjällnära områden och i renskötseområdet. En samlokalisering kan med fördel ske med den befintliga verksamheten vid Åjtte, Svenskt fjäll- och samemuseum i Jokkmokk.

Utredningen föreslår att 8 miljoner kronor årligen anvisas för grundfinansiering av tre informationscentrum ur anslaget för biologisk mångfald. Anslaget föreslås ersätta de 4 miljoner

kronor som under 2007 anvisats som projektmedel genom särskilt anslag från Naturvårdsverket. Nettoeffekten i förhållande till 2007 är alltså 4 miljoner kronor. Fördelningen av medel bör ske genom beslut av Naturvårdsverket.

4. I kapitel 17 om viltskador och kapitel 11 om forskning redovisar utredningen ett förslag om ett forskningsprogram för predationsstudier på ren och andra effekter av rovdjursförekomst för rennäringen som ska etableras under ledning av Naturvårdsverket. Särskilda medel ska avsättas under en fyraårsperiod.

För att bli relevant krävs att forskningen bedrivs i flera olika typer av renskötselområden, bl.a kalvningsland i såväl fjäll- som skogsmiljö. Parallella referensstudier bör eftersträvas i samverkan med finsk och norsk rovdjurs- och rennäringforskning. Resultaten skall ligga till grund för analys och en utveckling av ersättningsystemen för rovdjursskador i renskötselområdet med högre måluppfyllelse än dagens system. Utredningen föreslår att särskilda medel avsätts som ram under en fyraårsperiod med 10 miljoner kronor för hela perioden, dvs. i genomsnitt 2, 5 miljoner kronor per år. Kostnaden första året torde röra sig om en begränsad andel.

Utredningens bedömning är att predationsstudierna till stor del bör kunna finansieras med EU-medel genom EU:s forskningsfond och främst genom det nya finansieringsprogrammet för miljöprojekt Life+. En svensk medfinansiering kan komma att bli aktuell och bör enligt utredningen främst finansieras ur anslaget för biologisk mångfald.

Utredningen föreslår vidare vissa höjningar av ersättningsbeloppen för rovdjursskador för tillfällig och permanent förekomst av varg, samt för föryngring och förekomst av björn. Utredningen avstår här från att framlägga konkreta förslag om anslag. Det bör ankomma på Sametinget att i sin anslagsframställning redovisa konkreta förslag till höjningar av ersättningsnivåerna, vilket kommer att medföra vissa kostnadsökningar för viltskadeersättningarna.

Utredningen föreslår i kapitel 15 om en utvecklad rovdjursförvaltning en förstärkning av de regionala rovdjursgruppernas ställning. Förslaget får vissa kostnadseffekter för ersättningar till ledamöterna samt kostnader bl.a. för utbildning och kompetensutveckling. Kostnadseffekten är dock be-

gränsad och bör enligt utredningen bedömas i anslutning till länsstyrelsernas ordinarie anslagsframställningar.

Även i övrigt finns vissa indirekta kostnader av de förslag utredningen framlägger. Dessa bör bedömas i anslutning till ordinarie budgetprocess.

Utredningen har i kapitlet om rovdjursförvaltning redovisat sin syn på det offentliga åtagandet vad gäller rovdjurspolitiken. Denna är i allt väsentligt ett statligt åtagande. Nuvarande insats- och ambitionsnivå från staten behövs enligt utredningen även i fortsättningen för att säkra kvaliteten och förbättra legitimiteten i rovdjursförvaltningen i en utveckling med ökande rovdjursstammar. Utredningen ser därför inte möjligheter att genom t.ex. omfördelning eller avgiftsuttag finansiera förslagen. Utredningen föreslår att den begränsade utgiftsökningen finansieras ur anslaget för biologisk mångfald. Som understryks i utredningen är de stora rovdjurens centrala inslag i statens åtagande för biologisk mångfald.

Organisatoriska konsekvenser

Utredningen föreslår att den operativa rovdjursförvaltningen ska fullgöras av länsstyrelserna i nära samverkan med de lokala rovdjursgrupperna. Ett förstärkt instrument i förvaltningen ska utgöras av de regionala förvaltningsplanerna som ska utarbetas i samverkan mellan länsstyrelser och regionala rovdjursgrupper, godkännas av länsstyrelsens ledning och fastställas av Naturvårdsverket. De regionala förvaltningsplanerna ska förnyas i en adaptiv förvaltning vart tredje år.

Förslaget tillsammans med andra förslag från utredningen kommer att innebära en fortsatt decentralisering av rovdjursförvaltningen som väl står i överensstämmelse med EU:s direktiv.

För Viltskadecenter innebär utredningens förslag en stabilare grund för den framtida verksamheten. Viltskadecenter ska enligt utredningen även leda det nyinrättade Rådet för rovdjursinventeringar utanför renskötselområdet. Även i övrigt föreslår utredningen vissa förändringar som bör få organisatoriska konsekvenser, bl.a. i polisorganisationen. Dessa bör tillsammans kunna genomföras utan större kostnadskonsekvenser.

Utredningen föreslår att en förordning om rovdjursförvaltningen ska utformas senast i samband med den översyn av jaktlag-

stiftningen som utredningen föreslagit. Förordningen ska beskriva de uppgifter som rovdjursförvaltningen har att utföra samt tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och aktörer.

Genomförandefrågor

Den förändring av struktur i rovdjursförvaltningen utredningen föreslår med bl.a. en regionalisering av den operativa förvaltningen kommer tillsammans med andra åtgärder som föreslås för en förbättrad kvalitet i rovdjursförvaltningen att kräva insatser för utbildning och kompetensutveckling i såväl myndigheter som i de regionala rovdjursgrupperna. Här bör även Naturvårdsverket och Viltskadecenter liksom Sametinget ha en aktiv roll.

Kompetensutvecklingen kan ske samtidigt med att en ny struktur i rovdjursförvaltningen utvecklas. Åtgärderna bör kunna genomföras som ett led i ordinarie verksamhet. Utredningen föreslår därför ingen samlad organisation för förändringsarbetet. Där emot bör regeringens regleringsbrev fungera som vägledande styrinstrument i förändringsprocessen. I dessa kan även krav på återredovisning av genomförda åtgärder anges.

25 Författningskommentar

25.1 Förslaget till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

44 §

Jaktbrott som avser hotat, sällsynt eller annars särskilt skyddsvärt vilt, t.ex. stora rovdjur, ska inte längre utgöra grovt brott om det utförs av ägare eller vårdare av tamdjur i omedelbar anslutning till att tamdjur angrips. Ändringen tar sikte på sådana jaktbrott som innebär överträdelse av rätten till enskild skydds jakt enligt 28 § JF och den tidsbegränsade förordningen (2007:127) med särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder vid rovdjursangrepp och där handlingen inte är straffri enligt de allmänna bestämmelserna om nöd. Begreppet ”tamdjur” är inte entydigt men får anses ha samma innebörd som i JF. Det innebär att alla tamdjursraser omfattas. Tamdjur inbegriper ren, nötdjur, häst, får och hund och andra tama djur som normalt hålls inomhus eller inom inhägnad. Djur som hålls inom s.k. vilthägn, t.ex. hjort eller vildsvin, hör dock inte hit.

Jaktbrott som avser hotat, sällsynt eller annars särskilt skyddsvärt vilt, t.ex. stora rovdjur, ska heller inte utgöra grovt brott om brottet endast består i att ett villkor för jaktens bedrivande i Naturvårdsverkets eller länsstyrelsens beslut överträtts. Villkoret kan avse t.ex. när på dygnet jakten får bedrivas eller vilken jaktmetod som får användas. Däremot bör en överträdelse av en föreskrift om det antal djur som högst får fällas normalt inte föranleda en mildare brottsrubricering.

Jaktbrott som utförts vanemässigt eller i större omfattning, med otillåten hjälp av ett motordrivet fortskaffningsmedel eller någon annan motordriven anordning eller som utförts med en särskilt plågsam jaktmetod, ska utgöra grovt jaktbrott även om det utförts av ägare eller vårdare av tamdjur i omedelbar anslutning till att

tamdjur angrips eller endast består i att ett villkor för jaktens bedrivande i Naturvårdsverkets eller länsstyrelsens beslut överträts.

En åtalsprövningsregel införs som innebär att åklagare om det föreligger särskilda skäl, kan underlåta åtal om brottet utförts av ägare eller vårdare av tamdjur i omedelbar anslutning till att tamdjur angrips eller endast består i att ett villkor för jaktens bedrivande i Naturvårdsverkets eller länsstyrelsens beslut överträts.

44 a §

Ny paragraf. Försök och förberedelse till grovt jaktbrott kriminaliseras genom hänvisning till bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken (avsnitt 13.14.5).

25.2 Förslaget till lag (2008:xx) om ändring i lagen (2000:592) om viltvårdsområden

23 §

Om det är förenligt med jaktlagstiftningen ska en viltvårdsområdesförening om det behövs för viltvården kunna besluta om områdesjakt och gemensamhetsjakt på björn och lodjur. Ändringen får betydelse om björn och lodjursstammarna förvaltas genom licensjakt.

25.3 Förslaget till förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)

6 §

I den regionala förvaltning av stora rovdjur som utredningen föreslår, ska länsstyrelsen i områden där det finns björn, varg, järv eller lodjur, inom ramen för en regional förvaltningsplan fastställd av Naturvårdsverket, kunna besluta om licensjakt på arterna.

9 §

Länsstyrelsen får i ett enskilt fall medge undantag från bestämmelsen om när på dygnet jakt på t.ex. björn, varg, järv och lodjur får bedrivas. I de fall Naturvårdsverket meddelar beslut om skyddsjakt på säl enligt 27 § eller beslut om jakt för t.ex. forsknings- och utbildningsändamål enligt 31 § första stycket 1 är det Naturvårdsverket som får medge undantag från bestämmelsen när på dygnet jakten får bedrivas.

15 §

Länsstyrelsen får i ett enskilt fall besluta om användningen av andra jaktmedel än vad som följer av JF och i det enskilda fallet medge undantag från kravet att fångat vilt omedelbart ska avlivas eller återges friheten. Naturvårdsverket ska även i fortsättningen kunna meddela föreskrifter i dessa frågor. Naturvårdsverket ska vidare i de fall verket fattar beslut om jakt kunna besluta om jaktmedel och undantag från kravet när det gäller fångat vilt. Den myndighet som beslutar om jakt dvs. oftast Länsstyrelsen och Naturvårdsverket ska vidare i ett enskilt fall kunna besluta om undantag när det gäller jaktmedel, kravet att fångstredskap skall vara godkända och från förbudet att använda belysning vid jakt, utöver vad som är tillåtet enligt 14 §, när det är fråga om skyddsjakt enligt 27 § eller beslut om jakt för t.ex. forsknings- och utbildningsändamål enligt 31 § första stycket.

15 a §

Den myndighet som beslutar om jakt får i det enskilda fallet besluta om användningen av ett godkänt bekämpningsmedel för att döda fåglar som orsakar allvarliga skador eller olägenheter och besluta om undantag från förbudet att använda belysning vid jakt, utöver vad som är tillåtet enligt 14 §, vid all jakt utom skyddsjakt enligt 27 § eller jakt för t.ex. forsknings- och utbildningsändamål

enligt 31 § första stycket. Om flera län är berörda av beslutet och frågan om undantag ska prövas av länsstyrelsen, prövas frågan av länsstyrelsen i det län där huvuddelen av marken är belägen.

21 §

Naturvårdsverket får i det enskilda fallet medge undantag från jaktlagens förbud mot att bedriva jakt från motordrivna fortskaffningsmedel när det är fråga om jakt efter utter, valar och fladdermöss eller skyddsjakt enligt 7 § jaktlagen (1987:259) efter säl, rovfåglar, utom kungsörn, och ugglor för att förhindra allvarliga skador eller sådan jakt som sker för t.ex. forsknings- och utbildningsändamål enligt 31 § första stycket 1. I övriga fall får länsstyrelsen i det enskilda fallet medge undantag från jaktlagens förbud mot att bedriva jakt från motordrivna fortskaffningsmedel. Länsstyrelsen får således medge sådant undantag vid jakt efter stora rovdjur.

24 §

I den regionala förvaltning av stora rovdjur som utredningen föreslår, ska länsstyrelsen fatta beslut om skyddsjakt enligt 7 § jaktlagen (1987:259), dvs. sådan skyddsjakt som sker för att förhindra att viltbeståndet blir så stort att det finns risk för trafikolyckor eller allvarliga skador, i alla fall utom i fråga om säl, rovfåglar, utom kungsörn, och ugglor. I dessa fall är det Naturvårdsverket som fattar beslut.

27 §

I den regionala förvaltning av stora rovdjur som utredningen föreslår får Naturvårdsverket ge tillstånd till skyddsjakt på säl på enskilds initiativ, medan länsstyrelsen får ge sådant tillstånd i fråga om björn, varg, järv, lo och örn.

Bestämmelsen förtydligas på så sätt att det är den som riskerar att utsättas för skada som är behöriga att ansöka om skyddsjakt hos Naturvårdsverket respektive länsstyrelsen. Konsekvensen av ändringen blir att det är den behöriga sökanden och ingen annan som kan få beslutet prövat i sak efter ett överklagande. Behörig att överklaga är nämligen den som beslutet angår, om det gått honom emot och beslutet är överklagbart.

58 §

Länsstyrelsens beslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol istället för till Naturvårdsverket. Alltjämt gäller att de beslut som räknas upp i andra punkten inte får överklagas. Som följd av att punkt 3 slopas fogas till uppräkningsdelen över beslut som inte får överklagas i punkt 2 också beslut om fällavgift och särskild fällavgift för älg som ska betalas enligt 52 b och 52 c §§.

Ikraftträdandebestämmelsen

Förordningen ska träda i kraft när samtliga berörda länsstyrelser antagit förvaltningsplaner för de stora rovdjuren som fastställts av Naturvårdsverket.

25.4 Förslaget till förordning (2008:XX) om ändring i viltskadeförordningen (2001:724)**3 §**

Bidrag för förebyggande åtgärder i samebyarna ska inte räknas av från samebyns viltskadeersättning.

6 §

Ersättningsystemet för björn och kungsörn läggs om från en arealbaserad ersättning till ersättning som baserar sig dels på samebyns betesareal, dels på föryngring.

9 §

Som följd av att ersättningen för björn och kungsörn också ska baseras på föryngring ska länsstyrelserna efter samråd med samebyarna varje år inventera antalet föryngringar av dessa arter på samma sätt som redan gäller beträffande lodjur, varg och järv.

